



**Экономический  
и Социальный Совет**

Distr.: General  
16 April 2012  
Russian  
Original: English

---

**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**

Тридцать седьмое совещание  
Женева, 26–29 июня 2012 года  
Пункт 7 предварительной повестки дня  
Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации в отношении сообщения  
АССС/С/2010/48, касающиеся соблюдения Австрией**

**Приняты Комитетом по вопросам соблюдения  
16 декабря 2011 года**

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–12	3
II. Краткое изложение фактов и информации о правовой базе и соответствующих вопросах .....	13–50	5
A. Правовая база.....	13–24	5
B. Вопросы существа и аргументы сторон .....	25–50	9
III. Рассмотрение и оценка Комитетом .....	51–76	14
IV. Выводы и рекомендации .....	77–81	21
A. Основные выводы относительно несоблюдения.....	78–80	21
B. Рекомендации.....	81	21

## I. Введение

1. 13 марта 2010 года Координационное управление природоохранных организаций Австрии (Экобюро) (далее в тексте – "автор сообщения") передало Комитету сообщение, в котором утверждается, что Австрия не соблюдает своих обязательств по пункту 1 статьи 3, пунктам 2 и 7 статьи 4 и пунктам 1, 2, 3 и 4 статьи 9 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции). 2 июня 2010 года автор сообщения представил новый вариант сообщения.

2. Автор сообщения утверждает, что в правовой системе Австрии отсутствует четкая, транспарентная и согласованная система осуществления положений Конвенции о доступе к правосудию; таким образом, согласно сообщению, соответствующая Сторона не соблюдает пункт 1 статьи 3 Конвенции. В сообщении также утверждается, что положения австрийского законодательства не обеспечивают соблюдение сроков, установленных в пункте 2 статьи 4. В этой связи в сообщении говорится о нарушении пункта 1 статьи 9 Конвенции. В сообщении также говорится о несоблюдении пункта 2 статьи 9 Конвенции на основании того, что соответствующие представители общественности не имеют доступа к правосудию посредством процедур оценки воздействия на окружающую среду и комплексного предупреждения и контроля над загрязнением, с тем чтобы оспорить нарушение процедур участия общественности, предусмотренных в статье 6. В сообщении говорится о предполагаемом несоблюдении соответствующей Стороной пункта 3 статьи 9 Конвенции на том основании, что представители общественности не имеют доступа к правосудию в отношении действий и бездействия частных лиц и государственных органов по вопросам, касающимся окружающей среды, в силу действия в австрийском административном праве доктрины нарушения прав. Сообщение также содержит утверждение о несоблюдении пункта 4 статьи 9 на том основании, что во многих случаях доступ к правосудию не является достаточным и эффективным, суды не принимают запретительные решения, судебные процедуры могут быть чрезмерно дорогостоящими или несправедливыми, а также доступ к правосудию в отношении запросов на получение информации по статье 4 предоставляется несвоевременно.

3. На своем двадцать седьмом совещании (16–19 марта 2010 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что данное сообщение является приемлемым.

4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции сообщение было препровождено соответствующей Стороне 8 апреля 2010 года. В тот же день автору сообщения было направлено письмо с вопросами Комитета, имеющими целью пояснить несколько пунктов сообщения. Автор сообщения представил новый вариант сообщения 2 июня 2010 года, который был препровожден соответствующей Стороне 23 июня 2010 года вместе с дополнительными вопросами Комитета к Стороне.

5. На своем двадцать восьмом совещании (15–18 июня 2010 года) Комитет постановил обсудить содержание сообщения на своем двадцать девятом совещании (21–24 сентября 2010 года). В свете просьбы соответствующей Стороны о переносе обсуждения на период после двадцать девятого совещания Комитета и договоренности с автором сообщения Комитет постановил с использованием

электронной процедуры принятия решений обсудить содержание сообщения на своем тридцатом совещании (14–17 декабря 2010 года).

6. Данная Сторона ответила на содержащиеся в сообщении утверждения и вопросы Комитета 6 октября 2010 года. 8 октября 2010 года автор сообщения представил дополнительную информацию. Эта Сторона представила дополнительные аргументы 30 ноября 2010 года.

7. Комитет обсудил сообщение на своем тридцатом совещании с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. На том же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения. 15 февраля 2011 года после обсуждения сообщения и с учетом просьбы Комитета и договоренности сторон стороны представили общий ответ на вопросы Комитета. 6 апреля 2011 года автор сообщения представил дополнительную информацию.

8. На своем тридцать третьем совещании (27–28 июня 2011 года) Комитет представил проект выводов, подготовка проекта которого осуществлялась с использованием электронной процедуры принятия решений. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был затем препровожден для представления замечаний соответствующей Стороне и автору сообщения 19 августа 2011 года. Им было предложено представить замечания до 16 сентября 2011 года.

9. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили замечания соответственно 7 сентября 2011 года и 16 сентября 2011 года.

10. На своем тридцать четвертом совещании (20–23 сентября 2011 года) Комитет отметил, что замечания, полученные обеими сторонами, проливают свет на несколько аспектов имеющихся фактов, которые были недостаточно полно освещены автором в его сообщении, а также в его последующих письменных и устных представлениях и были неверно отражены в проекте выводов Комитета. В связи со значительными изменениями, внесенными в текст его выводов, Комитет поручил секретариату направить новый проект соответствующей Стороне и автору сообщения с просьбой представить свои замечания. Комитет примет к сведению любые комментарии в ходе подготовки окончательных выводов на своем тридцать пятом совещании. Принимая беспрецедентное решение о распространении нового проекта выводов, Комитет подчеркнул, что эта ситуация является экстраординарной и связана с особыми обстоятельствами.

11. Проект выводов был затем направлен соответствующей Стороне и автору сообщения 10 ноября 2011 года. Обеим сторонам было предложено представить замечания до 10 декабря 2011 года. Соответствующая Сторона представила замечания 7 декабря 2011 года, а автор сообщения – 9 декабря 2011 года.

12. На своем тридцать пятом совещании (13–16 декабря 2011 года) Комитет приступил к окончательной доработке своих выводов на закрытом заседании с учетом полученных от сторон замечаний. Затем Комитет утвердил свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа к тридцать седьмому совещанию (26–29 июня 2012 года). Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

## II. Краткое изложение фактов и информации о правовой базе и соответствующих вопросах<sup>1</sup>

### A. Правовая база

#### Отказ в просьбе о предоставлении информации и средств судебной защиты

13. Согласно положениям Закона об экологической информации (Umweltinformationsgesetz (UIG), пункт 1, статья 8), если орган власти не предоставляет запрашиваемую информацию или если предоставленная им информация не является удовлетворительной, заявитель должен обратиться с просьбой к этому государственному органу предоставить официальное уведомление (индивидуальное административное решение) по данному отказу в целях его обжалования, поскольку одного лишь извещения об отказе, которое не сопровождается таким официальным уведомлением, для заявителя недостаточно, чтобы подать апелляцию<sup>2</sup>. Выдача официального уведомления не является пересмотром просьбы.

14. После получения этого "официального уведомления" заявитель может подать апелляцию. Вместе с тем, если государственный орган не выдает официального уведомления в течение шести месяцев, то заявитель, желающий подать апелляцию, должен сначала подать "ходатайство о передаче" данного дела в административный суд соответствующей земли (который становится "компетентным органом более высокой инстанции"), направив этому суду просьбу о выдаче такого официального уведомления об отказе в соответствии с Законом об административной процедуре (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG), статья 73).

#### Законный интерес в административных процедурах и отраслевые экологические нормы

15. Согласно общему принципу административного права в Австрии (вытекающего из так называемой "доктрины нарушения прав" и "теории стандарта защиты") (Schutznormtheorie), стороны могут требовать осуществления их прав, которыми они наделены по закону, иными словами, их "законных интересов". Стороны могут подать жалобу и, таким образом, иметь locus standi, когда, согласно статье 8 Закона об административной процедуре, они участвуют в деятельности органов власти в силу юридического статуса или законного интереса. Кроме того, ряд законов, например законы об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) и о комплексном предупреждении и контроле над загрязнением (КПКЗ), определяют "стороны" как физические и юридические лица, за-

<sup>1</sup> В настоящем разделе резюмируются только основные факты, сведения и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им. Большинство документов и переводов законов, упоминаемых в настоящем разделе, приведены на вебсайте Комитета <http://www.unecede.org.unecede.collo.iway.ch/env/pp/compliance/Compliancecommittee/48TableAT.html>.

<sup>2</sup> UIG, пункт 1 статьи 8: "В случае непредоставления запрашиваемой экологической информации (полностью или частично) по просьбе заявителя ему должно быть выдано официальное уведомление об отказе. Компетентным органом, выдающим такое уведомление, является орган, предоставляющий информацию, при том условии, что он осуществляет функции государственного органа. Аналогичные запросы могут охватываться в одном уведомлении" (перевод предоставлен автором сообщения).

конные интересы которых признаются законодательством и которые считаются "сторонами".

16. Этот принцип отражен в определяющих *locus standi* положениях различных природоохранных законов федерального и земельного уровня, таких как Промышленный кодекс (GewO) (статья 74, пункт 2 и статья 359 b), пункт 1), Федеральный закон об управлении отходами (AWG) (статья 42, пункт 1), Закон о горнодобывающей деятельности (MinRoG) (статья 116, пункт 3, и статья 119, пункт 6), Закон о лесном хозяйстве (статья 19, пункт 4), Закон о водных ресурсах (WRG) (статья 102, пункт 1), законах об охране природы на уровне земель (различные положения, согласно которым соседи или неправительственные организации (НПО) не могут подавать иски), а также ссылки на положения КПКЗ в землях (к примеру, пункт 1 статьи 5, процедуры КПКЗ в земле Зальцбург наделяет процессуальной правоспособностью соседей в случае неудобств, связанных с запахом, шумом, дымом, пылью, вибрацией и т.д., а также НПО в вопросах защиты окружающей среды). Многие из этих законов предусматривают возможность предоставления *locus standi* "соседей" на основе факта нарушения их прав, однако процессуальная правоспособность НПО в основном предусмотрена в законах об ОВОС и КПКЗ.

#### **Омбудсмен по экологическим вопросам**

17. Омбудсмен по экологическим вопросам (Volksanwaltschaft) – это независимое учреждение, которое существует в каждой земле Австрии. Его функции состоят в том, чтобы быть контактным пунктом для граждан по экологическим вопросам, обеспечивать защиту окружающей среды и интересы сбережения природы в административных процедурах, представлять свои мнения по проектам законов и правил, касающихся окружающей среды, а также предоставлять экспертную информацию гражданам и администрации. Омбудсмен по экологическим вопросам может также принимать участие в процедурах, касающихся природосбережения, что предусмотрено в законодательстве земель; во всех землях, за исключением Тироля, омбудсмены наделены процессуальной правоспособностью в административных судах. На федеральном уровне омбудсмены по экологическим вопросам могут принимать участие в процедурах ОВОС, процедурах КПКЗ (в отношении отходов), в вопросах, относящихся к законам об экологической ответственности и сбережении природы. В процедурах ОВОС омбудсмены по экологическим вопросам имеют доступ к судам высшей инстанции; в федеральных процедурах КПКЗ (в соответствии, в частности, с Промышленным кодексом, Законом о горнодобывающей деятельности и Законом об отходах), а также в соответствии с положениями Закона об экологической ответственности они имеют доступ к судам высшей инстанции только в отношении процессуальных прав, затрагивающих их интересы<sup>3</sup>.

#### **Закон об оценке воздействия на окружающую среду**

18. Закон об оценке воздействия на окружающую среду (Закон об ОВОС, статья 19) предусматривает, что частные лица и/или организации признаются в качестве сторон в процедуре ОВОС и таким образом имеют право на апелляцию. В соответствии с этим данное право предоставляется:

<sup>3</sup> <http://www.umweltanwaltschaft.gv.at/>. См. также таблицу, представленную автором сообщения 15 февраля 2011 года и согласованную с соответствующей Стороной (дополнительная информация о процессуальной правоспособности представителей общественности в австрийском законодательстве, приложение).

- a) "соседям", в частности лицам, которые подвергаются угрозе или испытывают неудобства в результате проведения строительных работ, эксплуатации или существования какого-либо проекта, и чьи вещные права внутри страны или за рубежом могут быть поставлены под угрозу, включая владельцев помещений, в которых могут временно проживать другие люди, но не лица, временно проживающие поблизости от проекта и не имеющие никаких вещных прав; определение соседей в законе включает иностранцев;
- b) сторонам, указанным в действующих административных положениях, если только они уже не обладают процессуальной правоспособностью в соответствии с подпунктом а) выше;
- c) омбудсмену по экологическим вопросам;
- d) водохозяйственному органу;
- e) муниципалитету данной территории и муниципалитетам непосредственно примыкающих австрийских территорий;
- f) группам местных граждан;
- g) природоохранным организациям.

19. Если замечания, представленные в период, предусмотренный для представления замечаний, "получили поддержку более 200 граждан, обладающих правом голоса на муниципальных выборах в муниципалитете данного населенного пункта или непосредственно примыкающем к нему муниципалитете на момент выражения своей поддержки, эта группа лиц (группа граждан) обладает *locus standi* в отношении участия в согласительной процедуре по проекту или в процедуре, предусмотренной в статье 20, или рассматривается в качестве участвующей стороны" (Закон об ОВОС, статья 9, пункт 5).

20. Критерии признания экологической организацией и права таких организаций определены в статье 19 Закона об ОВОС, в частности в пунктах 6, 7, 8 и 10. Согласно этой статье,

- 6) Экологической организацией считается ассоциация или фонд:
  - 1. основная цель которых состоит в защите окружающей среды в соответствии со статутем ассоциации или уставом фонда,
  - 2. которые не являются коммерческой организацией по смыслу статей 35 и 36 *Bundesabgabenordnung* (BAO) (Федеральный налоговый кодекс), *BGBI. No. 194/1961*, и
  - 3. которые существуют и преследуют цель, упомянутую в пункте 1, в течение не менее трех лет до представления заявки в соответствии с пунктом 7.
- 7) (Конституционное положение) По согласованию с федеральным министром экономики и труда федеральный министр сельского и лесного хозяйства, охраны окружающей среды и водных ресурсов в рамках административного запроса принимает решение о том, удовлетворяет ли природоохранная организация критериям, предусмотренным в пункте 6, а также о том, в какой земле данная природоохранная организация вправе реализовать свои касающиеся *locus standi* права. Это решение может быть также обжаловано в Конституционном суде.
- 8) Запрос в соответствии с пунктом 7 должен сопровождаться соответствующими документами, подтверждающими выполнение критериев,

предусмотренных в пункте 6, и указывающих землю, охватываемую деятельностью природоохранной организации. Относящиеся к locus standi права могут быть реализованы в процедурах по проектам, которые будут осуществляться в этой земле и в непосредственно примыкающей земле. Федеральный министр сельского и лесного хозяйства, охраны окружающей среды и водных ресурсов размещает на вебсайте Федерального министра сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов перечень природоохранных организаций, признанных в административном порядке согласно пункту 7. В этом перечне указывается земля, в которой данные природоохранной организации имеют право реализовать их права, касающиеся locus standi.

10) Природоохранная организация, признанная в соответствии с пунктом 7, наделяется locus standi и может подавать иск в отношении несоблюдения природоохранных положений в процедуре при том условии, что она подала письменные жалобы в период публичной проверки в соответствии со статьей 9 (1). Она также обладает правом подачи жалобы в административный суд<sup>4</sup>.

21. Все стороны в обычной процедуре ОВОС имеют право на подачу апелляции в Экологический сенат. Кроме того, имеется возможность подачи жалобы в административный суд, а соседи, водохозяйственный орган и группы граждан также наделены правом апелляции в Конституционный суд.

22. Помимо обычной процедуры ОВОС, в 2000 году была внедрена упрощенная процедура ОВОС, которая используется применительно к проектам с потенциально менее значительным воздействием на окружающую среду. Эта процедура в основном применяется к промышленным установкам, которые уже подпадают под действие Закона о КПКЗ. В рамках упрощенной процедуры ОВОС Стороны обладают теми же правами, что и в обычной процедуре ОВОС (Закон об ОВОС, статья 19), за исключением групп граждан, которые могут принимать участие в упрощенной процедуре в качестве участвующих сторон с правом ознакомления с материалами, но без права подачи апелляции<sup>5</sup>.

23. Раздел 3 Закона об ОВОС предусматривает необходимость проведения ОВОС при строительстве автомобильных дорог и скоростных железных дорог федерального значения, а пункт 8 статьи 24f определяет права сторон, указанные в статье 19 Закона. Эти права аналогичны, но не идентичны. Хотя, согласно Закону (статья 24, пункт 1), компетентным органом первой и последней инстанции является Федеральное министерство транспорта, инноваций и технологии, все стороны имеют право подавать жалобу непосредственно в административный суд, при этом группы граждан и соседи могут также непосредственно обращаться в Конституционный суд. Следует отметить, что в упрощенных процедурах ОВОС для транспортной инфраструктуры права граждан ограничены контролем информации и не предусматривают возможность подачи апелляции.

#### **Правило концентрации/консолидации**

24. В австрийском праве существует правило концентрации, которое предусматривает возможность объединения нескольких процедур в соответствии с отраслевыми законами в единую процедуру, например процедуру КПКЗ и ОВОС. В результате этого лица, которые по отраслевому законодательству мо-

<sup>4</sup> Перевод на английский язык представлен соответствующей Стороной.

<sup>5</sup> Перечень В дополнительной информации, представленной Стороной 15 февраля 2011 года и согласованной с автором сообщения.



гут не рассматриваться как "стороны" в процедуре и которым может быть отказано в исковом праве, могут автоматически получить такое право по всем вопросам, регулируемым отраслевыми законами, на основе правила концентрации/консолидации в контексте процедур ОВОС, КПКЗ, промышленного или федерального управления отходами.

## **В. Вопросы существа и аргументы сторон**

25. В сообщении затронут ряд вопросов, касающихся доступа к правосудию в австрийском законодательстве. Некоторые утверждения имеют весьма широкий и общий характер, и по ряду вопросов Комитету было предложено обратиться к научной литературе. Как указано в пункте 52 ниже, Комитет постановил сосредоточить внимание на рассмотрении отдельных вопросов, таких как процессуальная правоспособность и наличие административных и/или судебных средств правовой защиты против действий или бездействия государственных органов и частных лиц. Ниже кратко излагается суть утверждений и аргументов сторон по этим отобраным вопросам.

### **Сроки, в течение которых государственные органы обязаны отвечать на просьбы о предоставлении информации (статья 4, пункт 2)**

26. Автор сообщения утверждает, что закон соответствующей Стороны, согласно которому государственные органы не обязаны выдавать "официальное уведомление" в случае отказа в просьбе о предоставлении информации, вследствие чего заявитель должен специально потребовать у государственного органа выдать такое официальное уведомление об отказе, не соответствует пункту 2 статьи 4 Конвенции. Подать жалобу заявитель может лишь имея на руках "официальное уведомление" (см. также пункт 13 выше).

27. Автор сообщения также подчеркивает, что в соответствии с законодательством соответствующей Стороны в случае непредоставления органом власти официального уведомления в течение шести месяцев заявитель может получить таковое лишь при подаче "ходатайства о передаче" (см. пункт 13 выше); это означает, что на практике с момента отказа в просьбе заявителя может пройти до одного года, что противоречит пункту 2 статьи 4 в сочетании с пунктами 1 и 4 статьи 9. В сообщении приведен ряд примеров, иллюстрирующих эти утверждения в отношении доступа к информации.

28. Соответствующая Сторона подчеркивает, что австрийское законодательство (Закон об экологической информации, статья 5, пункт 7) требует от органов власти, отказавших в предоставлении запрошенной информации, дать заявителю письменный аргументированный ответ и информировать его/ее о возможных средствах правовой защиты, хотя такой письменный ответ сам по себе не является достаточным для заявителя, чтобы инициировать процедуру обжалования. Вместе с тем она также утверждает, что лица, запрашивающие информацию, могут избежать ненужных длительных процедур путем отдельного запроса на получение "официального уведомления" одновременно с подачей просьб о получении информации. В поддержку этого утверждения соответствующая Сторона отмечает, что Закон об экологической информации не предусматривает такой специальной процедуры.

29. Соответствующая Сторона также утверждает, что компетентный орган может отказать в предоставлении информации в течение срока менее шести месяцев, что не существует правила, обязывающего государственный орган использовать весь шестимесячный срок, и что это положение Закона об админи-

стративной процедуре (AVG) может быть истолковано и применяться "в свете целей Конвенции", с тем чтобы отказ был дан в течение периода менее шести месяцев. Поэтому, с точки зрения соответствующей Стороны, шестимесячный период, "как предполагается", соответствует положениям Орхусской конвенции. Кроме того, в своих устных выступлениях в ходе обсуждения данного дела представители соответствующей Стороны отметили, что ряд дел, в частности таких, которые упоминает заявитель, могли возникнуть в результате путаницы в государственных органах в отношении порядка рассмотрения просьб о предоставлении экологической информации. Сторона также отмечает, что сложность в обеспечении баланса между правом общественности требовать предоставления информации и обязанностью компетентного органа сохранить конфиденциальность по конкретным делам могла привести в ряде случаев к задержкам, на которые, в частности, ссылается автор сообщения.

**Своевременность процедур рассмотрения просьб о получении информации (статья 9, пункты 1 и 4)**

30. Автор сообщения утверждает, что с момента отказа заявителю в просьбе о предоставлении информации до вручения ему официального решения об отказе может пройти до года (13–14 месяцев), по прошествии которых он может обжаловать отказ в суде (1–2 месяца после подачи просьбы о получении информации; 6 месяцев после отдельного запроса на получение официального документа об отказе; и еще 6 месяцев после подачи "ходатайства о передаче" в административный суд земли) (см. также пункт 13 выше). Согласно автору сообщения, это не соответствует требованию о своевременности процедур, закрепленному в пунктах 1 и 4 статьи 9 Конвенции.

31. Хотя соответствующая Сторона не оспаривает утверждение заявителя о законодательстве и практике в этом отношении применительно к некоторым случаям, она утверждает, что статья 73 AVG открыта для толкования в свете Конвенции (см. также пункт 29 выше).

**Locus standi для частных лиц в целях оспаривания ими решений в соответствии со статьей 6 и сфера охвата претензий, которые могут быть приняты к рассмотрению (статья 9, пункт 2)**

32. Автор сообщения утверждает, что перечень оснований предоставления процессуальной правоспособности частным лицам для оспаривания разрешения (в контексте процедур ОВОС и КПКЗ) согласно статье 6 ограничен основаниями, относящимися к "законным интересам" и что "соседи" могут оспаривать процедуру выдачи разрешения лишь в той степени, в которой соответствующая деятельность затрагивает их "личное благосостояние" или имущество, но "не окружающую среду как таковую" и не "надлежащее применение природоохранного права". Согласно автору сообщения, такое ограничение претензиями, касающимися их личного благосостояния, превышает дискреционные полномочия соответствующей Стороны согласно статье 9, поскольку идет вразрез с поставленной в Конвенции целью "предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию".

33. Автор сообщения, к примеру, утверждает, что отказ данной Стороны рассматривать жалобы, относящиеся к окружающей стране в целом, в частности касающиеся качества воздуха, защиты окружающей среды или изменения климата в процедурах ОВОС, лишают представителей общественности возможности оспорить существо и процедурную законность "такого решения". В поддержку своего утверждения автор сообщения ссылается на недавнее решение

административного суда (дело 2010/06/0262–10, автоиспытательный центр в Вейтсберге)<sup>6</sup>. Согласно автору сообщения, эти положения австрийского законодательства не соответствуют требованиям пункта 2 статьи 9 Конвенции.

34. В отношении соображений, касающихся изменения климата, соответствующая Сторона отмечает, что:

[Вопросы, касающиеся "физических лиц", расположенная поблизости собственность или здоровье которых подвергаются неблагоприятному воздействию", прямо не относятся к проблеме изменения климата. Парниковые газы – это не местные, а глобальные загрязнители. Ни один отдельный источник парниковых газов не связан непосредственно с конкретными местными последствиями изменения климата. Кроме того, сами парниковые газы не представляют прямой угрозы для здоровья.

35. Соответствующая Сторона утверждает, что, несмотря на непредоставление процессуальной правоспособности лишь на основании аргументов, касающихся изменения климата, если физическое лицо обладает таковой в качестве "соседа" в соответствии с законом об ОВОС, поскольку, к примеру, его собственность, здоровье или личное благополучие могут подвергаться негативному воздействию, данное лицо может поднимать касающиеся изменения климата вопросы в ходе судебной процедуры в соответствии с "правилом концентрации".

36. Соответствующая Сторона утверждает, что Закон об ОВОС соответствует общему правилу в административных процедурах (и таким образом в ходе любых последующих судебных процедур), согласно которому, чтобы быть сторонами, физическим лицам необходимо обладать "правовым титулом или интересом". Вместе с тем лицо может также стать "стороной" через представителя, например, направив свои претензии омбудсмену, обратившись для подачи иска к НПО или вступив в "группу граждан" в период проведения процедуры ОВОС (необходимо не менее 200 подписей) (см. также пункт 19 выше). Автор сообщения отмечает, что последнее невозможно в случае упрощенной процедуры ОВОС или процедуры КПКЗ.

#### **Locus standi частных лиц для обжалования действий или бездействия государственных органов (статья 9, пункт 3)**

37. Автор сообщения утверждает, что австрийское законодательство предусматривает процессуальную правоспособность для оспаривания действия или бездействия государственных органов по вопросам, касающимся окружающей среды, только для физических лиц, обладающих "правовым титулом или интересом" в соответствии с "доктриной нарушения прав" (см. пункт 15 выше). В сообщении говорится о том, что требование, касающееся "правового титула или интереса", исключает возможность наделения процессуальной правоспособностью лиц в целях защиты общих публичных интересов. Согласно автору сообщения, ограничения в отношении процессуальной правоспособности, предусмотренные в австрийском законодательстве, превышают дискреционные полномочия Австрии в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции, поскольку идут вразрез с "целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию", и таким образом заинтересованная Сторона не обеспечивает соблюдение данного положения Конвенции.

<sup>6</sup> Сообщение автора от 6 апреля 2011 года, приложение.

38. Соответствующая Сторона соглашается с тем, что процессуальная правоспособность предоставляется только при наличии "законного интереса". Она не оспаривает то, что ограничение процессуальной правоспособности критерием "правового титула или интереса" в Австрии лишает правоспособности лицо, намеревающееся отстаивать общий публичный интерес. Так, соответствующая Сторона соглашается с автором сообщения в том, что в соответствии с рядом процедур, предусмотренных в отраслевых природоохранных законах (например, Промышленном кодексе – стандартная процедура и обновление/изменение разрешений; Законе об управлении отходами; Законе о горнодобывающей деятельности; Законе о лесном хозяйстве и Законе о водных ресурсах и т.д.) процессуальной правоспособностью наделяются только "соседи"<sup>7</sup>. Вместе с тем заинтересованная Сторона подчеркивает, что ряд законов "реально наделяют Сторону правом требовать обеспечения определенного уровня качества окружающей среды в месте проживания, работы или ведения дела".

39. Соответствующая Сторона утверждает, что ограничение процессуальной правоспособности в австрийском законодательстве не соответствует пункту 3 статьи 9 Конвенции, поскольку Конвенция не предопределяет определенные критерии, а также утверждает, что данный пункт позволяет Стороне ограничивать процессуальную правоспособность любыми "критериями в соответствии с национальным законодательством", которыми она пожелает, если только эти критерии являются "разумными и согласуются с принципами Конвенции". Согласно соответствующей Стороне, эта дискреционная возможность используется и применяется Австрией надлежащим образом.

40. Кроме того, заинтересованная Сторона утверждает, что для лиц, желающих "получить процессуальную правоспособность", имеются "альтернативные возможности". К примеру, лица, проживающие поблизости, могут образовать специальную группу граждан численностью не менее 200 человек в соответствии с законодательством об ОВОС или обратиться к омбудсмену (который наделен процессуальной правоспособностью в соответствии с рядом законов), или НПО, чтобы они представляли их интересы.

#### **Locus standi неправительственных организаций для оспаривания действий и бездействия государственных органов (статья 9, пункт 3)**

41. Автор сообщения утверждает, что австрийское законодательство в целом не предусматривает для НПО возможности обращения в суд в целях оспаривания действий или бездействия по вопросам, касающимся окружающей среды. Соответствующая Сторона соглашается с тем, что, как правило, в соответствии с Законом об административной процедуре НПО не обладают правом обращения в суд.

42. Автор сообщения признает, что НПО в определенной степени обладают процессуальной правоспособностью в соответствии с такими процедурами, как ОВОС и КПКЗ, или в соответствии с Федеральным законом об экологической ответственности, опирающимся на директиву Европейского союза (ЕС) 2004/35/ЕС. Вместе с тем большинство отраслевых законов, в частности Промышленный кодекс, обычная и упрощенная процедура; Закон об управлении отходами; Закон о горнодобывающей деятельности; Закон о лесном хозяй-

<sup>7</sup> См. таблицу, представленную автором сообщения 15 февраля 2011 года и согласованную с заинтересованной Стороной (дополнительная информация о процессуальной правоспособности для представителей общественности в австрийском законодательстве, приложение).

стве, Закон о водных ресурсах; превентивная процедура; и законы об охране природы в землях не предусматривают процессуальной правоспособности для НПО. Об этом свидетельствуют данные, приведенные в таблице, представленной автором сообщения и согласованной с заинтересованной Стороной.

43. Автор сообщения добавляет, что в ряде случаев действия и бездействие, касающиеся процедур выдачи разрешения, планирования и разработки программ, и относящиеся к окружающей среде, полностью выведены из сферы правового надзора. В поддержку этого утверждения автор сообщения в качестве примера указывает на то, что никто, ни соседи, ни НПО, не имеют права оспорить процедуры выдачи разрешений, касающихся железных дорог, автомобильных магистралей, судоходства, сбережения природы, большинства аспектов разрешений на водопользование и строительство; местных процедур территориально-пространственного планирования, планов управления отходами, планов в области качества воздуха, стратегических карт или планов действий в области шума; процедур стратегической оценки воздействия на окружающую среду в федеральных планах развития транспорта; нарушений стандартов качества окружающей среды; или скрининговых решений ОВОС. В этой связи автор сообщения также подчеркивает, что гражданские средства правовой защиты не пригодны для процессов с участием НПО или затрагивающих публичные интересы, ссылаясь в этом отношении на рассматривавшееся в Граце дело о качестве воздуха по параметру ТЧ<sub>10</sub>. В данном деле житель Граца подал гражданский иск против органов власти в связи с превышением установленных в европейском и национальном законодательстве пороговых величин для концентрации тонкодисперсных частиц в атмосфере, однако этот иск был отклонен на основании неспособности заявителя доказать, что бездействие органов власти в части соблюдения установленных норм стало причиной личного ущерба.

44. По всем этим причинам автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 3 статьи 9 Конвенции.

45. Соответствующая Сторона не отрицает того, что НПО не наделяются процессуальной правоспособностью согласно различным отраслевым законам, однако утверждает, что "правило концентрации", наделяющее возможностью НПО, обладающие процессуальной правоспособностью в рамках процедур ОВОС и КПКЗ, что охватывает весьма широкий спектр проектов, поднимать проблемы также в соответствии с другими законами, обеспечивает соблюдение Конвенции. Кроме того, эта Сторона утверждает, что НПО имеют полную процессуальную правоспособность по экологическим искам в соответствии с законами, принятыми во исполнение директивы ЕС об экологической ответственности, и обращает внимание Комитета на то, что в отсутствие *locus standi* НПО могут просить представлять их правовые интересы Омбудсмана по окружающей среде.

46. Как считает соответствующая Сторона, представители общественности в целом, такие как соседи и подпадающие под действие доктрины нарушения прав, имеют возможность обжаловать любую процедуру выдачи разрешения и требовать судебного запрещения. Такая возможность имеется также у НПО, Омбудсмана по экологическим вопросам и специальных групп граждан, которые наделены особыми правами участия в рамках процедур ОВОС и КПКЗ. Соответствующая Сторона также утверждает, что в тех случаях, когда административное право не обеспечивает достаточной защитой, лица, затрагиваемые проектом, в соответствии с гражданским законодательством имеют право на превентивные меры. Она также ссылается на институт Омбудсмана по экологическим вопросам, который рассматривает жалобы граждан в случае неправо-

мерных действий органов власти в соответствии с Федеральным конституционным законом (статья 148a B-VG). Опираясь на все эти доводы, соответствующая Сторона утверждает, что средства правовой защиты, предусмотренные в австрийской правовой системе, соответствуют пункту 3 статьи 9 Конвенции и являются эффективными.

**Право на оспаривание действий и бездействия частных лиц  
(статья 9, пункт 3)**

47. Автор сообщения утверждает, что наряду с этим "невозможно возбудить дело против третьих сторон, например против оператора промышленной установки, не имея на то разрешения. В частности, речь идет об отсутствии права на возбуждение процедур административного или судебного пересмотра действий и бездействия частных лиц". Кроме того, автор сообщения утверждает, что лица, включая соседей, вправе "защищать себя" в случае, если оператор производит "эмиссии выше разрешенного уровня".

48. Соответствующая Сторона утверждает, что австрийское законодательство предусматривает несколько средств правовой защиты физических и юридических лиц от частных лиц: имеются средства административной защиты (например, возможность получения специальных приказов на соответствие с положениями Промышленного кодекса, Закона об экологической ответственности или Закона о правах водопользования), а также средств гражданско-правовой защиты, например превентивные меры и судебное запрещение. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что "любое лицо, которое подвергается или опасается быть подвергнутым опасности в результате загрязнения, имеет право подать против загрязнителя иск и требовать судебного запрещения" в том случае, «если такое загрязнение "наносит ущерб здоровью" в соответствии со статьей 16 Гражданского кодекса», и приводит соответствующие примеры в правовой практике.

**Отсутствие четкой, транспарентной и согласованной системы  
(статья 3, пункт 1)**

49. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не приняла необходимых законодательных, нормативных и других мер для осуществления положений статьи 9 Конвенции и что отсутствует четкая, транспарентная и согласованная система, которая должна быть создана в соответствии с пунктом 1 статьи 3. Как следствие Австрия не обеспечивает выполнение данного положения Конвенции.

50. Соответствующая Сторона не ответила на это утверждение.

### **III. Рассмотрение и оценка Комитетом**

51. Австрия ратифицировала Конвенцию 17 января 2005 года. Конвенция вступила в силу для Австрии 17 апреля 2005 года.

52. Сообщение содержит ряд утверждений о несоблюдении соответствующей Стороной ряда аспектов положений Конвенции о доступе к правосудию. По мнению Комитета, некоторые утверждения имеют весьма широкий и общий характер (см. также пункт 25 выше). Поэтому Комитет постановил сосредоточить внимание на таких отдельных вопросах, как процессуальная правоспособность и наличие административных и/или судебных мер защиты против действий или бездействия государственных органов и частных лиц. Кроме того, Ко-

митет не будет рассматривать утверждения о несоблюдении пункта 1 статьи 3 из-за их недостаточной обоснованности.

53. В свете того факта, что многие Стороны, включая соответствующую Сторону в данном деле, а также авторы сообщений в своих сообщениях ссылаются на Руководство по осуществлению Орхусской конвенции<sup>8</sup>, Комитет подчеркивает, что, хотя Руководство по осуществлению и является полезным инструментом для Сторон и помогает им в осуществлении Конвенции, оно не является официальным документом, положениями которого Комитет должен руководствоваться в своей работе.

**Сроки, в течение которых государственные органы должны отвечать на просьбу о предоставлении информации, и процедуры отказа (статья 4, пункты 2 и 7)**

54. Как было указано выше (см. пункт 26), автор сообщения утверждает, что австрийское законодательство не соответствует пункту 2 статьи 4, поскольку, когда государственные органы отказывают в предоставлении запрошенной информации, они делают это посредством простого письма, которое не рассматривается как "официальное уведомление", необходимое для последующего обращения в суд, в связи с чем необходимо делать отдельный письменный запрос на получение такого официального уведомления. Автор сообщения не оспаривает тот факт, что это простое письмо об отказе, как правило, представляется в установленные сроки, закрепленные в Конвенции, и в письменном виде. Оспаривается скорее юридический статус этого письменного отказа.

55. Хотя автор сообщения настаивает на том, что это требование в отношении специального запроса на получение официального уведомления об отказе должно быть изучено в соответствии с пунктом 2 статьи 4, по мнению Комитета это требование австрийского законодательства следует рассматривать в свете пункта 7 статьи 4. Если первоначальный запрос на получение информации составлен "в письменной форме" или, как требует заявитель, в соответствии с пунктом 7 отказ "дается в письменном виде". Этот ответ в письменном виде должен быть дан органами власти "не позднее чем через один месяц с момента подачи просьбы", причем этот период при определенных обстоятельствах может быть продлен "до двух месяцев при наличии соответствующей просьбы".

56. Согласно пункту 7 статьи 4 Конвенции, отказ в письменном виде дается в максимально сжатые сроки, но не позднее чем через один месяц. В отказе также указываются его причины и приводится соответствующая информация о доступе к процедуре рассмотрения принятого решения в соответствии со статьей 9. Отсюда следует, что одна из целей отказа в письменном виде состоит в создании для представителей общественности оснований для получения доступа к правосудию согласно пункту 1 статьи 9, а также в том, чтобы заявители могли делать это "эффективно" и "своевременно", в соответствии с требованием пункта 4 статьи 9. Возможности для процедуры рассмотрения в системе австрийского права, как представляется, значительно отдалены по времени, т.е. для получения "официального уведомления", которое позволяет заявителю использовать средства правовой защиты в соответствии со статьей 9, требуется отдельная просьба. Кроме того, если эта просьба остается без удовлетворения в результате отказа официальных органов предоставить официальное уведомление, должна быть подана новая просьба (ходатайство о передаче). Комитет счи-

<sup>8</sup> Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению. Публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.00.II.E.3.

тает, что соответствующая Сторона в силу существования этой системы, согласно которой необходимо представить просьбу о выдаче специальной формы ("официальное уведомление") для последующего обращения в суд, при том, что органы власти могут отказать в удовлетворении такой просьбы, не обеспечивая соблюдение пункта 7 статьи 4 Конвенции.

**Своевременность процедур рассмотрения в отношении просьб о предоставлении информации (статья 9, пункт 4)**

57. Автор сообщения утверждает, что требование, касающееся направления второй просьбы в отношении отказа, которая может быть подана лишь спустя шесть месяцев (ходатайство о передаче) не соответствует пунктам 1 и 4 статьи 9, тогда как соответствующая Сторона подчеркивает, что такое требование, касающееся второй просьбы, "как подразумевается", "соответствует положениям Конвенции" (см. пункт 29 выше).

58. Согласно Конвенции Стороны должны обеспечить, чтобы любое лицо имело доступ к процедуре пересмотра в том случае, если оно полагает, что его просьба о предоставлении информации была рассмотрена с нарушением статьи 4. Это должно быть сделано "в рамках национального законодательства". Вместе с тем национальное законодательство должно удовлетворять ряду минимальных требований, определенных в Конвенции, в частности, обеспечивать, чтобы лицо имело доступ к "своевременной" процедуре и "эффективным средствам правовой защиты" (пункт 4 статьи 9).

59. В соответствии с требованиями национального законодательства заинтересованной Стороны, если орган власти не дает ответа на просьбу о предоставлении информации в течение двух месяцев и затем отказывает в выдаче официального уведомления в течение следующих шести месяцев, податель просьбы должен представить ходатайство о передаче и лишь после получения ответа на него может обратиться в суд. Это означает, что, если заявитель полагает, что его просьба не была надлежащим образом рассмотрена органами власти, то период ожидания с момента подачи первоначальной просьбы о предоставлении информации до получения доступа к процедуре пересмотра может превысить один год. Поэтому Комитет считает, что соответствующая Сторона не обеспечивает доступ к своевременной процедуре рассмотрения по отношению к просьбам о предоставлении информации, как того требует пункт 4 статьи 9 Конвенции.

**Locus standi частных лиц в целях оспаривания решений, действий и бездействия (статья 9, пункты 2 и 3)**

60. Автор сообщения утверждает, что австрийское законодательство предусматривает ограниченный locus standi для частных лиц, с тем чтобы последние могли оспаривать решения в соответствии со статьей 6 Конвенции, тогда как соответствующая Сторона не соглашается с позицией автора сообщения (см. пункты 32–36).

61. Определяя процессуальную правоспособность в пункте 2 статьи 9, Конвенция позволяет Стороне устанавливать в рамках своего национального законодательства, имеют ли представители общественности "достаточную заинтересованность", или они могут заявлять о "нарушении того или иного права" в том случае, если это обусловлено в административно-процессуальных нормах. Если применительно к НПО Конвенция содержит некоторые дополнительные указания в отношении того, каким образом следует истолковывать "достаточную заинтересованность", то для лиц, таких как "частные лица", Конвенция требует, чтобы "достаточная заинтересованность" и "нарушение того или иного



права" устанавливались "в соответствии с требованиями национального законодательства". Таким образом Стороны сохраняют определенную свободу в определении круга общественности, имеющем процессуальную правоспособность в этих случаях; однако в Конвенции также установлено ограничение в отношении того, что этот вопрос должен решаться в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию "в рамках Конвенции" (см. ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, пункт 33). Это означает, что при использовании этой свободы толкование Сторонами этих критериев не должно значительно сужать сферу процессуальной правоспособности и не может противоречить ее общим обязательствам по пунктам 1, 3 и 9 Конвенции.

62. В австрийской правовой системе для определения процессуальной правоспособности частных лиц используется критерий нарушения права. Таким образом, возникает вопрос о том, соответствует ли критерий нарушения прав по австрийскому законодательству нормам Конвенции. Иными словами, соответствует ли определение понятия "соседи", содержащееся в пункте 1 статьи 19 Закона об ОВОС (см. пункт 18 выше) цели предоставления широкого доступа к правосудию.

63. С точки зрения Комитета критерии определения процессуальной правоспособности частных лиц, установленные в австрийском законодательстве, как представляется, не противоречат целям Конвенции, касающимся широкого доступа к правосудию. Вместе с тем определение "соседей" может ограничивать права "лиц, которые временно проживают поблизости от проекта и не имеют каких-либо вещных прав" (Закон об ОВОС, статья 19 1) 1)), к примеру, арендаторов жилья или лиц, работающих поблизости, если только последние не имеют оснований утверждать, что они "могут подвергаться опасности или беспокойству в ходе строительства, эксплуатации или существования проекта" (Закон об ОВОС, статья 19 1) 1)). Представленная информация недостаточно обосновывает эти утверждения, к примеру, посредством ссылок на соответствующее прецедентное право, в связи с чем Комитет считает, что Сторона в этом отношении не обеспечивает выполнение пунктов 2 и 3 статьи 9. Несмотря на это, Комитет считает, что представленная ему информация поднимает вопрос о том, каким образом можно истолковывать и применять данное положение Закона об ОВОС. Поэтому Комитет рекомендует судам заинтересованной Стороны истолковывать и применять положения, касающиеся *locus standi* для частных лиц, в свете целей Конвенции.

#### **Сфера охвата подлежащих рассмотрению исков, подаваемых частными лицами (статья 9, пункт 2)**

64. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона отказывается в рассмотрении исков, относящихся к окружающей среде в целом, в частности исков, касающихся изменения климата, и что процедуры ОВОС лишают представителей общественности возможности "оспаривать материальную и процессуальную законность" решения. Заинтересованная Сторона утверждает, что после того, как частное лицо получает *locus standi*, оно имеет возможность поднимать вопросы общего характера в соответствии с "правилом концентрации".

65. Как было ранее отмечено Комитетом в его выводах по сообщению АССС/С/2008/33 (Соединенное Королевство) (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, пункт 123):

Пункт 2 статьи 9 Конвенции посвящен как материальным, так и процессуальным аспектам законности. В силу этого соответствующая Сторона обязана обеспечить представителям общественности доступ к процедуре

рассмотрения в суде и/или другом независимом органе, учрежденном в соответствии с законом, который правомочен проверять в соответствующих случаях незаконность решений, действий и бездействия как по материальным, так и по процессуальным основаниям.

66. Комитет понимает, что заинтересованная Сторона дает частным лицам возможность оспаривать некоторые материальные аспекты законности решений, действий или бездействия, подпадающих под действие пункта 2 статьи 9 Конвенции, в случае нарушения их имущественных прав или прав на благосостояние и что в подобных ситуациях частные лица вправе также поднимать вопросы общего экологического характера. Вместе с тем Комитет понимает, что именно суды принимают решение о том, будут ли такие экологические вопросы более общего характера рассмотрены. К примеру, автор сообщения ссылается на решение административного суда (дело 2010/06/0262–10, автоиспытательный центр в Войтсберге), в котором указано, что соседи не имеют права ссылаться на экологические положения, которые выходят за пределы доктрины нарушения прав<sup>9</sup>. Вместе с тем представленная информация недостаточно обосновывает, к примеру путем ссылки на недавнее прецедентное право, что это в действительности отражает общую судебную практику. Поэтому Комитет не делает вывода о том, находится ли соответствующая Сторона в состоянии несоблюдения пункта 2 статьи 9 Конвенции. Комитет, тем не менее, выражает обеспокоенность относительно цепочки рассуждений административного суда, а также отмечает, что, если такая логика будет в целом принята австрийскими судами, то это будет равносильно несоблюдению пункта 2 статьи 9.

**Locus standi неправительственных организаций для оспаривания действий и бездействия государственных органов (статья 9, пункт 3)**

67. Автор сообщения утверждает, что австрийское законодательство в целом не наделяет процессуальной правоспособностью частных лиц и НПО для оспаривания ими действий или бездействия государственных органов или частных лиц, когда такие действия противоречат австрийскому природоохранному законодательству. Комитету был представлен перечень законов с указанием возможности получения заинтересованной общественностью процессуальной правоспособности, о которой идет речь в пункте 3 статьи 9 Конвенции. Соответствующая Сторона не соглашается с тем, что частные лица и НПО лишены процессуальной правоспособности, и ссылается на формулировку положения "ответчающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют", а также на возможность обращения в суды в соответствии с пунктом 3 статьи 9 через специальные группы граждан, НПО или Омбудсмана по экологическим вопросам (см. пункты 37–48 выше).

68. Пункт 3 статьи 9 действует применительно к широкому спектру действий или бездействия, при этом в то же время он предусматривает бóльшую степень гибкости в сравнении с пунктами 1 и 2 статьи 9 для Сторон в ходе его осуществления. Конвенция позволяет Сторонам устанавливать критерии предоставления процессуальной правоспособности и доступа к процедурам обеспечения выполнения природоохранных требований, однако любые такие критерии должны соответствовать целям Конвенции по обеспечению широкого доступа к правосудию.

<sup>9</sup> Перевод на английский язык взят из замечаний автора сообщения от 16 ноября 2011 года, пункт 11.

69. Комитет рассматривал критерии предоставления процессуальной правоспособности в соответствии с пунктом 3 статьи 9 в нескольких делах. К примеру, в сообщении АССС/С/2005/11 (Бельгия) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, пункт 35) он отметил:

Конвенция призвана скорее обеспечить достаточный запас гибкости в определении того, какие природоохранные организации могут иметь доступ к правосудию. С одной стороны, Стороны не обязаны предусматривать в своем национальном законодательстве возможность подачи иска любым лицом (*actio popularis*), чтобы каждый мог оспаривать любое решение, действие или бездействие, относящиеся к окружающей среде. С другой – Стороны могут не использовать формулировку, "если они отвечают критериям, предусмотренным национальными законодательствами, если таковые существуют", в качестве предлога для введения или сохранения насколько строгих критериев, что они действительно исключают возможность для всех или почти всех природоохранных организаций оспаривать действия или бездействие, которые нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде.

Далее он подчеркнул, что формулировка "критерии, предусмотренные национальным законодательством, если таковые существуют" означает самоограничение Сторон, с тем чтобы они не устанавливали чрезмерно строгих критериев. Доступ к таким процедурам должен, таким образом, осуществляться на основе принципа презумпции, а не эксклюзивности (там же, пункт 36). Кроме того, в сообщении АССС/С/2006/18 (Дания) (ECE/MP.PP/C.1/2008/5/Add.4, пункт 29) Комитет отметил, что критерии, предусмотренные в национальном законодательстве, не могут быть настолько строгими, что "они действительно исключают возможность для всех или почти всех природоохранных организаций оспаривать действия или бездействие, которые нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде".

70. При оценке соблюдения Стороной пункта 3 статьи 9 Комитет обращает внимание на общую картину, в частности на то, в какой степени национальное законодательство действительно имеет такой блокирующий эффект для представителей общественности в целом, включая природоохранные организации, и на то, имеются ли у них средства для того, чтобы реально оспорить действие или бездействие, о которых идет речь. В этой оценке пункт 3 статьи 9 следует рассматривать совместно со статьями 1–3 Конвенции, а также в свете провозглашенной в преамбуле цели, касающейся того, что "эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона" (там же, пункт 30).

71. Хотя ряд австрийских природоохранных законов, которые были представлены Комитету<sup>10</sup>, могут предоставлять процессуальную правоспособность соседям, они не предусматривают никаких возможностей в этом плане для НПО. Более того, в дополнение к отраслевым природоохранным законам, которые не предусматривают *locus standi* для НПО, как представляется, НПО имеют весьма ограниченные возможности фактически оспаривать действия или бездействие государственных органов, противоречащие положениям национально-го законодательства в области охраны окружающей среды. Эти возможности

<sup>10</sup> См. общую таблицу, представленную заинтересованной Стороной и автором сообщения 15 февраля 2011 года (дополнительная информация о процессуальной правоспособности общественности в австрийском законодательстве, приложение).

включают: а) когда предусмотренная соответствующим секторальным законом процедура совмещается с процедурой ОВОС или КПКЗ; б) в соответствии с законами об экологической ответственности; и в любом случае с) через Омбудсмена по экологическим вопросам, который в соответствии с законодательством в отраслях или землях может иметь или не иметь право на подачу иска в суд. В случае отсутствия административных процедур затрагиваемые лица имеют возможность задействовать гражданские средства правовой защиты.

72. При оценке соответствия австрийского законодательства положениям Конвенции Комитет рассматривает общую картину, представленную Сторонами. Он понимает, что австрийское законодательство не предусматривает достаточные возможности граждан оспаривать действия и бездействие государственного органа, если данная процедура не совмещена с процедурами ОВОС или КПКЗ или если они не способны доказать, что подвергаются неблагоприятному воздействию в результате ущерба окружающей среде, с тем чтобы воспользоваться положениями законов во исполнение директивы ЕС об экологической ответственности. Кроме того, представители общественности, которые не могут доказать, что они непосредственно затрагиваются проектом, не имеют достаточных оснований для того, чтобы воспользоваться гражданскими средствами правовой защиты.

73. По мнению Комитета, за пределами процедур ОВОС и КПКЗ и экологической ответственности условия, установленные заинтересованной Стороной в ее национальном законодательстве, являются настолько жесткими, что они эффективно блокируют для НПО возможность оспаривать действия или бездействие, которые нарушают национальное законодательство в области окружающей среды (см. выводы по предыдущим делам, о которых говорилось в пунктах 69 и 70 выше). Факт наличия возможности совмещения процедуры, оговоренной в отраслевых экологических законах, с процедурой ОВОС или КПКЗ для целей крупных проектов или возможности применения средств правовой защиты, предусмотренных в законах об экологической ответственности и гражданском праве, в данных условиях не компенсирует невыполнение требований, предусмотренных в пункте 3 статьи 9 в отношении других действий и бездействия.

74. Соответствующая Сторона подчеркивает важность института Омбудсмена по экологическим вопросам и возможность для представителей общественности, включая НПО, обращаться к Омбудсмену для подачи исков от их имени. Однако Комитет отмечает, что в соответствии с подготовленной автором сообщения и согласованной с заинтересованной Стороной таблицей полномочия Омбудсмена по экологическим вопросам могут быть ограничены, поскольку он не наделен процессуальной правоспособностью в рамках процедур, предусмотренных во многих отраслевых законах по охране окружающей среды, за исключением процедур ОВОС и КПКЗ, а также касающихся экологической ответственности, сбережения природы и управления отходами. Кроме того, Омбудсмен может сам принимать решение в отношении подачи судебного иска независимо от просьбы представителя общественности, включая НПО.

75. В свете изложенных выше соображений Комитет считает, что ввиду непредоставления процессуальной правоспособности природоохранным НПО для оспаривания действий или бездействия государственных органов или частных лиц, которые противоречат положениям национального законодательства, касающимся окружающей среды, заинтересованная Сторона не обеспечивает соблюдения пункта 3 статьи 9 Конвенции.

**Право на оспаривание действий и бездействия частных лиц  
(статья 9 пункт 3)**

76. Как указано в таблице, подготовленной автором сообщения и согласованной с заинтересованной Стороной<sup>11</sup>, представители общественности в соответствии с австрийским законодательством в принципе могут подавать иски против частных лиц только в случае "неудобств, связанных с запахом, шумом, дымом, пылью, вибрацией или другими аспектами". Что касается сферы подлежащих рассмотрению исков в соответствии с пунктом 2 статьи 9, соответствующая Сторона заявила, что после предоставления *locus standi* представители общественности могут не только подавать иски, касающиеся их собственности или благосостояния, но также и поднимать общие вопросы окружающей среды. Из информации, представленной сторонами, Комитету не ясно, относится ли это также к искам в соответствии с пунктом 3 статьи 9; в частности, может ли представитель общественности, обладающий процессуальной правоспособностью в соответствии с гражданским правом/по делу о возмещении убытков за причиненное неудобство, утверждать в своем исковом заявлении, что действие или бездействие, о которых идет речь, также нарушают нормы, закрепленные в австрийском законодательстве, касающемся окружающей среды. Поэтому Комитет не может оценить соблюдение заинтересованной Стороной пункта 3 статьи 9 Конвенции на этом основании.

#### **IV. Выводы и рекомендации**

77. Рассмотрев вышеизложенное, Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в нижеследующих пунктах.

##### **A. Основные выводы относительно несоблюдения**

78. Комитет приходит к выводу о том, что требования относительно необходимости получения отдельного "официального уведомления" в качестве предварительного условия обжалования отказа в удовлетворении просьбы о предоставлении информации не соответствуют пункту 4 статьи 7 Конвенции (см. пункт 56).

79. Комитет приходит к выводу о том, что соответствующая Сторона ввиду непредоставления доступа к своевременной процедуре рассмотрения просьб о предоставлении информации не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции (см. пункт 59).

80. Комитет приходит к выводу о том, что соответствующая Сторона ввиду непредоставления процессуальной правоспособности природоохранным НПО для оспаривания действий или бездействия государственных органов или частных лиц во многих отраслевых законах находится в состоянии несоблюдения пункта 3 статьи 9 Конвенции (см. пункт 75).

##### **B. Рекомендации**

81. В соответствии с пунктом 36 b) приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции Комитет, отметив согласие соответствующей Стороны с тем,

<sup>11</sup> Там же.

чтобы Комитет принял меры, предусмотренные в пункте 37 b) приложения к решению I/7, рекомендует соответствующей Стороне:

- a) принять необходимые законодательные, нормативные, административные и практические меры, с тем чтобы:
  - i) упростить для подателя просьбы процедуру обжалования отказа в просьбе о предоставлении информации. Это могло бы быть сделано предпочтительно посредством включения требования о том, чтобы любой отказ в письменной форме в удовлетворении просьбы на предоставление информации имел правовой статус "официального уведомления" и чтобы любой такой отказ давался в кратчайшие сроки, но не позднее одного месяца после подачи просьбы, если только объем и сложность соответствующей информации не оправдывают продления этого периода до двух месяцев после подачи просьбы;
  - ii) обеспечить своевременность и оперативность процедуры рассмотрения для лиц, которые считают, что их просьба о получении информации в соответствии со статьей 4 была проигнорирована, неправомерно отклонена или удовлетворена не в полной мере, или рассмотрена каким-либо иным ненадлежащим образом в нарушение положений данной статьи;
  - iii) пересмотреть критерии для предоставления процессуальной правоспособности НПО для оспаривания действий или бездействия частных лиц или государственных органов, противоречащих национальному законодательству, касающемуся окружающей среды, в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции и специально оговорить их в отраслевых природоохранных законах в дополнение к любым иным существующим критериям предоставления процессуальной правоспособности НПО в законах о ОВОС, КПКЗ, управлении отходами или экологической ответственности;
- b) разработать программу по укреплению потенциала и обеспечить профессиональную подготовку по вопросам осуществления Орхусской конвенции для федеральных и земельных органов власти, отвечающих за вопросы, связанные с Орхусским процессом, а также для судей, прокуроров и адвокатов.

---