

**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

Пятая сессия

Маастрихт, Нидерланды, 30 июня – 1 июля 2014 года
Пункт 5 b) предварительной повестки дня

**Процедуры и механизмы, способствующие
осуществлению Конвенции: механизм соблюдения**

**Соблюдение Австрией своих обязательств
по Конвенции****Доклад Комитета по соблюдению***Резюме*

Настоящий документ был подготовлен Комитетом по соблюдению во исполнение просьбы, изложенной в пункте 10 решения IV/9 Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1), и в соответствии с мандатом Комитета, изложенным в пунктах 13 b), 14 и 35 приложения к решению I/7 о рассмотрении соблюдения (ECE/MP.PP/2/Add.8).

В документе рассматривается прогресс, достигнутый Австрией в межсессионный период в деле осуществления рекомендаций, изложенных в выводах Комитета по сообщению АССС/С/2010/48, принятых 16 декабря 2011 года (ECE/MP.PP/С.1/2012/4), в частности в том, что касается выполнения положений Конвенции о доступе к информации и правосудию.



1. В сообщении АССС/С/2010/48¹, представленном Координационным управлением природоохранных организаций Австрии (Экобюро), 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. В сообщении говорится о том, 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 нем 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 (ОВОС) и комплексного предупреждения и контроля над загрязнением (КПКЗ), 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. Рассмотрев сообщение на своем тридцать пятом совещании (Женева, 13–16 декабря 2011 года) в соответствии с процедурой, изложенной в разделе VI приложения к решению I/7, Комитет сделал вывод о том, что:

а) требование относительно необходимости получения отдельного "официального уведомления" в качестве предварительного условия обжалования отказа в удовлетворении просьбы о предоставлении информации не соответствует пункту 4 статьи 7 Конвенции;

б) соответствующая Сторона ввиду отказа предоставить доступ к своевременной процедуре рассмотрения просьб о предоставлении информации не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции;

в) соответствующая Сторона ввиду отказа предоставить процессуальную правоспособность природоохранным неправительственным организациям (НПО) для оспаривания действий или бездействия государственных органов или частных лиц во многих отраслевых законах не соблюдает пункт 3 статьи 9 Конвенции;

¹ Сообщение и другие связанные с ним документы доступны на веб-сайте Комитета по адресу <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>.

4. В соответствии с пунктом 36 b) приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции Комитет, отметив согласие соответствующей Стороны с тем, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные в пункте 37 b) приложения к решению I/7, рекомендует соответствующей Стороне:

а) 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;

б) 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.

5. Комитет подтвердил на своем тридцать седьмом совещании (Женева, 26–29 июня 2012 года) принятие отредактированного английского текста своих выводов и рекомендаций, а также его перевода на русский и французский языки, которые изложены в документе ECE/MP.PP/C.1/2012/4.

6. Кроме того, на своем тридцать седьмом совещании Комитет предложил соответствующей Стороне предоставить не позднее 16 сентября 2013 года информацию о достигнутом ею прогрессе в деле осуществления рекомендаций Комитета.

7. Соответствующая Сторона предоставила обновленную информацию о достигнутом ею прогрессе 10 сентября 2013 года, а 23 сентября 2013 года свои замечания представил автор сообщения.

8. Соответствующая Сторона сообщила о ряде изменений, касающихся участия общественности и процессуальной правоспособности в своем законодательстве и судебной практике, с момента принятия выводов по сообщению АССС/С/2010/48. Были внесены изменения в несколько законов, расширяющих

права общественности на участие, и эти законы в настоящее время вступили в силу. Законодательные меры касались, прежде всего, двух вопросов:

а) изменения конституционной базы, с тем чтобы законодатели могли реализовать право на оспаривание решений, касающихся окружающей среды, за пределами сферы действия доктрины нарушения прав, тем самым обеспечивая возможность для более широкого участия НПО и других представителей общественности;

б) использования возможности интеграции во внутреннее законодательство положений новой Директивы Европейского союза о промышленных выбросах² для расширения сферы участия общественности, включая процессуальную правоспособность НПО, и охват более широкого спектра проектов, чем перечень, предусмотренный в рамках предыдущей системы КПКЗ. Наряду с этим по ряду проектов были снижены предельные значения для установок, подпадающих под проведение ОВОС, а также были устранены исключения, и, таким образом, обе эти меры увеличили количество процедур ОВОС, обеспечивающих возможность для эффективного участия общественности и наделяющих НПО процессуальной правоспособностью.

9. Соответствующая Сторона сообщила, что одни лишь указанные выше законодательные меры, по предварительным оценкам, как минимум удвоили число проектов и процедур, в которых НПО и другие представители общественности получили процессуальную правоспособность. Кроме того, после принятия Конституционным судом решения по делу В606/11 в марте 2012 года³ представители общественности, например соседи, сегодня могут наделяться процессуальной правоспособностью, даже несмотря на то, что в соответствующих отраслевых законах участие общественности прямо не предусмотрено. В отношении решения государственных органов о том, оказывает ли тот или иной проект воздействие, например на текущий уровень выбросов, в настоящее время соседи имеют право принимать участие (наделяются процессуальной правоспособностью) в соответствующей процедуре. Согласно положениям Орхусской конвенции, последствия аргументации суда также распространяются на природоохранные НПО. В соответствующей Стороне осуществляется глубокая реформа системы административного правосудия, которая вступает в силу в январе 2014 года. Расширение сферы участия НПО активно обсуждалось в ходе разработки поправок к ряду отраслевых законов в процессе подготовки к введению новой системы, включая Промышленный кодекс, Закон об управлении отходами и Закон об установках для сжигания. Новые административные суды будут компетентны рассматривать жалобы на административные решения, в частности, по вопросам, касающимся окружающей среды.

10. Соответствующая Сторона далее сообщила о том, что работа по подготовке к всеобщим выборам в конце сентября затруднила введение в действие новых юридических инициатив за пределами сферы вышеуказанной текущей реформы системы административного правосудия. В качестве государства – члена ЕС она также ожидает предложения по доступу к правосудию от Европейской комиссии, которое должно было быть представлено в 2013 году.

11. Кроме того, соответствующая Сторона отметила, что она предприняла целый ряд усилий по информированию всех заинтересованных участников о выводах и рекомендациях Комитета по сообщению АССС/С/2010/48, включая

² Директива 2010/75/EU Европейского парламента и Совета от 24 ноября 2010 года о промышленных выбросах (комплексное предупреждение и контроль загрязнения).

³ Дело В606/11, решение Конституционного суда от 1 марта 2012 года.

компетентные федеральные и земельные органы власти, а также по вовлечению их в работу. Она также подчеркнула, что осуществление выводов и рекомендаций должно начаться до их утверждения Совещанием Сторон.

12. В своих замечаниях о прогрессе, достигнутом соответствующей Стороной, автор сообщения приветствовал готовность и усилия австрийского координатора инициировать процессы, касающиеся выводов Комитета по сообщению АССС/С/2010/48, а также выразил свою признательность за уважительный и открытый обмен информацией между координатором и автором сообщения. Хотя автор сообщения подтвердил, что Министерством окружающей среды был принят ряд мер по информированию органов федеральной и земельных администраций об их обязательствах по Конвенции, с момента принятия выводов по сообщению АССС/С/2010/48 в декабре 2011 года не было принято соответствующих законодательных актов, причем их принятие не планируется и в настоящее время. Это вызывает разочарование, поскольку большая часть природоохранного законодательства Австрии была пересмотрена в процедурном плане в течение последних нескольких месяцев в ходе адаптации законодательства к новой системе административного судопроизводства и положениям Директивы Европейского союза о промышленных выбросах. Он просил Комитет вынести четкие и ясные рекомендации для Совещания Сторон, включая график с четко установленными сроками, для выполнения Австрией, а также выразить свою обеспокоенность Совещанию Сторон по поводу того, что на сегодняшний день Австрия так и не выполнила рекомендации Комитета по сообщению АССС/С/2010/48.

13. На своем сорок втором совещании (Женева, 24–27 сентября 2013 года) Комитет рассмотрел доклад о ходе работы, представленный соответствующей Стороной, а также замечание автора сообщения. Комитет отметил принятые Стороной усилия за прошедший период, однако выразил свою обеспокоенность в отношении того, что спустя почти два года после утверждения выводов Комитета на его пятьдесят пятом совещании (Женева, 13–16 декабря 2011 года) так и не были приняты соответствующие законодательные меры в целях выполнения его рекомендаций.

14. Кроме того, на своем сорок втором совещании Комитет подготовил проект настоящего доклада и рекомендаций. Затем 18 ноября 2013 года проект был направлен соответствующей Стороне и автору сообщения, с тем чтобы они представили свои замечания до 9 декабря 2013 года. Автор сообщения представил свои замечания 5 декабря 2013 года, отметив, что он согласен с текстом проекта доклада. Соответствующая Сторона представила свои замечания 9 декабря 2013 года, указав положения, требующие пояснения, в проекте доклада. После рассмотрения представленных замечаний Комитет принял доклад и рекомендации на своем сорок третьем совещании (Женева, 17–20 декабря 2013 года) и постановил представить его Совещанию Сторон на его пятой сессии.

15. Комитет рекомендует Совещанию Сторон в соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7, принимая во внимание причину и степень несоблюдения, а также меры, принятые соответствующей Стороной в межсессионный период:

- a) одобрить выводы и рекомендации Комитета, принятые на его тридцать пятом совещании;
- b) принять к сведению усилия, предпринятые на сегодняшний день соответствующей Стороной;

с) выразить обеспокоенность по поводу того, что спустя почти два года после принятия выводов по сообщению АССС/С/2010/48 на тридцать пятом совещании Комитета соответствующая Сторона не приняла никаких соответствующих законодательных мер для выполнения рекомендаций Комитета;

d) предложить соответствующей Стороне периодически представлять Комитету (31 декабря 2014 года, 31 октября 2015 года и 31 октября 2016 года) подробную информацию о дальнейшем прогрессе в осуществлении изложенной выше рекомендации;

е) рассмотреть сложившуюся ситуацию на своей шестой сессии.
