



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

Седьмая сессия

Женева, 18–20 октября 2021 года

Пункт 7 b) предварительной повестки дня

Процедуры и механизмы, способствующие

осуществлению Конвенции: механизм соблюдения

Доклад Комитета по вопросам соблюдения о соблюдении обязательств Австрией* **

Резюме

Настоящий документ подготовлен Комитетом по вопросам соблюдения во исполнение просьбы, изложенной в пункте 21 решения VI/8 Совещания Сторон (ЕСЕ/МР.РР/2017/2/Add.1), и в соответствии с мандатом Комитета, изложенным в пункте 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон о рассмотрении соблюдения (ЕСЕ/МР.РР/2/Add.8).

* Настоящий документ выпускается без официального редактирования.

** Настоящий документ был представлен с опозданием ввиду того, что для завершения его подготовки потребовалось дополнительное время.



I. Введение

1. На своей шестой сессии (Будва, Черногория, 11–13 сентября 2017 года) Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), приняло решение VI/8b о соблюдении Австрией ее обязательств по Конвенции (см. ECE/MP.PP/2017/2/Add.1).

II. Краткая информация о последующей деятельности

2. 9 марта 2018 года авторы сообщений ACCC/C/2010/48 и ACCC/C/2011/63 представили письменные заявления, касающиеся выполнения решения VI/8b.

3. На своем шестидесятом совещании (Женева, 12–15 марта 2018 года) Комитет рассмотрел вопрос о выполнении решения VI/8b на открытом заседании с участием в режиме аудиоконференции представителей соответствующей Стороны и автора сообщения ACCC/C/2010/48.

4. 27 сентября 2018 года автор сообщения ACCC/C/2010/48 представил комментарии к первому докладу соответствующей Стороны о ходе работы по решению VI/8b.

5. 2 октября 2018 года, т. е. на день позже отведенного ей срока (1 октября 2018 года), соответствующая Сторона представила свой первый доклад о ходе работы по решению VI/8b.

6. 5 октября 2018 года секретариат препроводил первый доклад о ходе работы авторам сообщений ACCC/C/2010/48 и ACCC/C/2011/63, предложив им представить комментарии к 1 ноября 2018 года.

7. 30 октября 2018 года автор сообщения ACCC/C/2011/63 представил комментарии к первому докладу о ходе работы, а автор сообщения ACCC/C/2010/48 представил дополнительные комментарии. 1 ноября 2018 года автор сообщения ACCC/C/2010/48 представил обновленную информацию о недавних изменениях в законодательстве соответствующей Стороны.

8. 18 декабря 2018 года автор сообщения ACCC/C/2010/48 представил комментарии в отношении Закона об участии в рамках Орхусской конвенции 2018 года.

9. 20 декабря 2018 года, в ответ на запрос Комитета, соответствующая Сторона предоставила текст Закона об участии в рамках Орхусской конвенции 2018 года, опубликованный в ее официальном издании, а также его официальный перевод на английский язык. Несмотря на просьбу Комитета, соответствующая Сторона не предоставила сводные тексты соответствующих положений отраслевых законов с изменениями, внесенными Законом об участии в рамках Орхусской конвенции 2018 года, или их перевод на английский язык.

10. Приняв во внимание полученную информацию, Комитет подготовил первый обзор хода работы и 22 февраля 2019 года утвердил его посредством своей электронной процедуры принятия решений.

11. 25 февраля 2019 года секретариат направил первый обзор Комитета о ходе работы соответствующей Стороне и авторам сообщений ACCC/C/2010/48 и ACCC/C/2011/63.

12. На своем шестидесяти третьем совещании (Женева, 11–15 марта 2019 года) Комитет рассмотрел вопрос о выполнении решения VI/8b на открытом заседании с участием в режиме аудиоконференции представителей соответствующей Стороны и автора сообщения ACCC/C/2010/48.

13. 14 марта 2019 года соответствующая Сторона и автор сообщения ACCC/C/2010/48 представили письменный текст заявлений, которые они сделали в

ходе открытого заседания по решению VI/8b, состоявшегося на шестьдесят третьем совещании Комитета.

14. 27 июня 2019 года автор сообщения ACCC/C/2010/48 представил дополнительную информацию.

15. 24 июля 2019 года секретариат направил соответствующей Стороне письмо с напоминанием об установленном в подпункте 3 е) решения VI/8b сроке для представления соответствующей Стороной своего второго доклада о ходе работы, а именно 1 октября 2019 года.

16. 1 октября 2019 года, т. е. своевременно, соответствующая Сторона представила свой второй доклад о ходе работы по решению VI/8b.

17. 2 октября 2019 года секретариат препроводил второй доклад о ходе работы авторам сообщений ACCC/C/2010/48 и ACCC/C/2011/63, предложив им представить их комментарии по нему.

18. 28 октября 2019 года автор сообщения ACCC/C/2010/48 представил комментарии ко второму докладу соответствующей Стороны о ходе работы.

19. 30 октября 2019 года автор сообщения ACCC/C/2011/63 представил комментарии ко второму докладу соответствующей Стороны о ходе работы.

20. Приняв во внимание полученную информацию, Комитет подготовил второй обзор хода работы и 1 марта 2020 года утвердил его посредством своей электронной процедуры принятия решений. 2 марта 2020 года секретариат препроводил второй обзор хода работы соответствующей Стороне и авторам сообщений ACCC/C/2010/48 и ACCC/C/2011/63.

21. На своем шестьдесят шестом совещании (Женева в онлайн-режиме, 9–13 марта 2020 года) Комитет рассмотрел вопрос о выполнении решения VI/8b на открытом заседании с участием в режиме виртуальной конференции представителей соответствующей Стороны и автора сообщения ACCC/C/2010/48.

22. 11 марта 2020 года соответствующая Сторона и автор сообщения ACCC/C/2010/48 представили письменный текст заявлений, которые они сделали в ходе открытого заседания по решению VI/8b, состоявшегося на шестьдесят шестом совещании Комитета.

23. 1 октября 2020 года, т. е. своевременно, соответствующая Сторона представила свой заключительный доклад о ходе работы по решению VI/8b.

24. 2 ноября 2020 года автор сообщения ACCC/C/2011/48 представил комментарии ко второму докладу о ходе работы соответствующей Стороны.

25. 2 июля 2021 года, посредством электронной процедуры принятия решений, Комитет завершил подготовку проекта доклада о ходе выполнения соответствующей Стороной решения VI/8b для седьмой сессии Совещания Сторон. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7, в тот же день проект доклада был препровожден соответствующей Стороне и авторам сообщений, которым было предложено представить свои комментарии к 16 июля 2021 года.

26. На своем семьдесят первом совещании (Женева в онлайн-режиме, 7–9 июля 2021 года) Комитет рассмотрел вопрос о выполнении решения VI/8b на открытом заседании с участием в режиме виртуальной конференции представителей соответствующей Стороны и автора сообщения ACCC/C/2011/48.

27. 13 и соответственно 15 июля 2021 года автор сообщения ACCC/C/2011/48 и соответствующая Сторона представили свои комментарии к проекту доклада Комитета.

28. Приняв во внимание полученную информацию, Комитет доработал и 23 июля 2021 года посредством электронной процедуры принятия решений утвердил свой доклад о выполнении решения VI/8b для седьмой сессии Совещания Сторон, после чего просил секретариат направить его соответствующей Стороне и авторам сообщений.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

29. Для выполнения требований, содержащихся в пункте 3 решения VI/8b, соответствующей Стороне надлежало представить Комитету доказательства того, что она:

a) в срочном порядке приняла необходимые законодательные, нормативные и административные меры, а также меры практического характера для обеспечения того, чтобы критерии процессуальной правоспособности неправительственных организаций (НПО) оспаривать действия или бездействие частных лиц или государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде, в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции были пересмотрены и конкретно изложены в секторальных природоохранных законах в дополнение к любым другим существующим критериям предоставления процессуальной правоспособности НПО в отношении законов, касающихся оценки воздействия на окружающую среду, комплексного предотвращения и контроля загрязнения, управления отходами или экологической ответственности;

b) при принятии мер по подпункту a) выше обеспечила также, чтобы представители общественности, включая НПО, имели доступ к адекватным и эффективным административным или судебным процедурам и средствам правовой защиты в целях оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают национальные законы, включая нормы административно-уголовного и уголовного права, относящиеся к окружающей среде;

c) как можно скорее, но не позднее 1 октября 2018 года представила Комитету подробный план действий по выполнению вышеуказанных рекомендаций;

d) разработала программу по укреплению потенциала и обеспечила профессиональную подготовку судей, прокуроров и адвокатов по вопросам осуществления Конвенции.

30. Комитет приветствует три доклада о ходе работы, полученные от соответствующей Стороны, и предоставление ею дополнительной информации.

31. Комитет благодарит также авторов сообщений АССС/С/2011/48 и АССС/С/2012/63 за предоставленные ими информацию и комментарии.

Подпункт 3 а) решения VI/8b: критерии процессуальной правомочности НПО для оспаривания действий или бездействия частных лиц или государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде

Федеральный уровень

Закон об участии в рамках Орхусской конвенции и Закон об экологической ответственности

32. В своем втором докладе о ходе работы соответствующая Сторона подтвердила, что Законом об участии в рамках Орхусской конвенции 2018 года, вступившим в силу 23 ноября 2018 года, внесены изменения в следующие федеральные законы об охране окружающей среды: Закон об управлении отходами (*Abfallwirtschaftsgesetz 2000*), Закон о воде 1959 года (*Wasserrechtsgesetz 1959*) и Закон о контроле загрязнения воздуха (*Immissionsschutzgesetz-Luft*). Что касается качества воздуха, то положения о доступе к правосудию являются частью переработанного Национального закона о выбросах в атмосферу 2018 года (*Emissionsgesetz-Luft 2018*). Соответствующая Сторона заявила, что Закон об участии в рамках Орхусской конвенции 2018 года охватывает «наиболее характерные и всеобъемлющие» области экологического права, находящиеся в федеральной компетенции¹.

¹ Второй доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2019 года, сс. 1–2.

33. В своем заключительном докладе о ходе работы соответствующая Сторона сообщила, что после решения Суда Европейского союза по делу C-529/15 *Folk* в 2018 году в Федеральный закон об экологической ответственности были внесены изменения, на основании которых физические и юридические лица, включая экологические организации, имеют право подавать жалобы в случае непринятия государственным органом мер в связи с нанесением вреда окружающей среде².

34. Наконец, соответствующая Сторона сообщает о том, что Европейская комиссия инициировала процедуру о нарушении ею обязательств по статье 9 (пункт 3) Конвенции. Данная процедура была начата в 2014 году направлением письма с официальным уведомлением в отношении таких областей, как отходы, вода, качество воздуха и охрана природы. В июне 2021 года Европейская комиссия направила еще одно письмо с официальным уведомлением, в котором выражала обеспокоенность по поводу различных недостатков в законодательных изменениях на федеральном уровне, краткое содержание которых приведено в пункте 32 выше. Соответствующая Сторона должна представить свой ответ на письмо Европейской комиссии к началу октября 2021 года³.

35. В своих комментариях ко второму докладу о ходе работы соответствующей Стороны автор сообщения ACCC/C/2010/48 заявил, что, несмотря на принятие Закона об участии в рамках Орхусской конвенции 2018 года, в осуществлении статьи 9 (пункт 3) Конвенции по-прежнему имеются значительные пробелы, а именно:

а) изменения, необходимые для адаптации к требованиям статьи 9 (пункт 3), были внесены в отраслевые законы об отходах, воде и качестве воздуха, но не в другие федеральные законы об охране окружающей среды (касающиеся, например, промышленного и торгового права, лесного хозяйства, горнодобывающей промышленности, охраны животных, пестицидов и химикатов);

б) право на оспаривание в соответствии с разделом 42 (пункт 3) Закона об управлении отходами ограничено предполагаемыми нарушениями экологического законодательства Европейского союза;

с) доступ к правосудию в контексте охраны водных ресурсов в основном ограничен проектами, которые могут оказать существенное негативное воздействие на качество воды;

д) не предусмотрен доступ к правосудию для оспаривания планов и программ или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде, за исключением законодательства о качестве воздуха⁴.

36. На открытом заседании по решению VI/8b в ходе семьдесят первого совещания Комитета автор сообщения ACCC/C/2010/48 сообщил о предложении внесения в законодательство изменений с целью снять ограничение права на оспаривание в соответствии с разделом 42 (пункт 3) Закона об управлении отходами только нарушениями законодательства Европейского союза и пересмотреть положение о неприемлемости исковых требований. Однако он утверждает, что предлагаемое изменение не касается бездействия частных лиц или государственных органов, а также доступа к правосудию в том, что касается планов и программ⁵.

37. Автор сообщения сообщает также, что недавним решением Регионального административного суда Зальцбурга были признаны правомочия природоохранной НПО на участие в качестве стороны в разбирательстве, проводимом на основании Федерального закона о лесном хозяйстве и Директивы Европейского союза о местах

² Заключительный доклад Стороны о ходе работы, с. 3.

³ Комментарии Стороны по проекту доклада Комитета, 15 июля 2021 года, с. 1.

⁴ Комментарии автора сообщения ACCC/C/2010/48 ко второму докладу Стороны о ходе работы, 28 октября 2019 года, сс. 2–3.

⁵ Заявление автора сообщения ACCC/C/2010/48 на открытом заседании в ходе семьдесят первого совещания Комитета, 13 июля 2021 года, с. 1.

обитания⁶, в соответствии с решением Верховного административного суда, принятым в декабре 2019 года. Автор сообщения утверждает, что хотя подход судов обеспечивает участие общественности и доступ к правосудию, отсутствие законодательной имплементации Орхусской конвенции в Австрии приводит к правовой неопределенности⁷.

38. В своем втором обзоре хода работы Комитет напомнил, что в отношении сферы применения «национального законодательства, относящегося к окружающей среде», упомянутого в статье 9 (пункт 3), в своих выводах по сообщению АССС/С/2011/63 он постановил:

«Положения статьи 9, пункт 3, не ограничиваются “природоохранным законодательством”, например законами, в названии или положениях которых вполне однозначно содержится термин “окружающая среда”. Они, скорее, охватывают любой закон, который относится к окружающей среде, т. е. закон, действующий в рамках любой политики, включая, в частности, такие области, как контроль за химическими веществами и управление отходами, планирование, транспортировка, добыча и эксплуатация природных ресурсов, сельское хозяйство, энергетика, налогообложение или морское судоходство, который в целом может относиться к окружающей среде, или служить целям ее защиты, или наносить ей ущерб, или оказывать на нее какое-либо иное воздействие”⁸.

39. В свете предыдущего пункта, хотя он и приветствует прогресс, достигнутый в обеспечении доступа природоохранных НПО к правосудию в соответствии с Законом об управлении отходами 2002 года, Законом о контроле загрязнения воздуха и Законом о воде 1959 года посредством Закона об участии в рамках Орхусской конвенции и недавнего решения Регионального административного суда Зальцбурга относительно доступа к правосудию в соответствии с Федеральным законом о лесном хозяйстве (см. пункт 37 выше), Комитет не убежден в том, что соответствующая Сторона уже приняла необходимые законодательные или иные меры для обеспечения процессуальной правомочности НПО оспаривать нарушения всех ее отраслевых природоохранных законов в дополнение к любым другим существующим критериям правомочности НПО в отношении законов, касающихся оценки воздействия на окружающую среду, комплексного предотвращения и контроля загрязнения, управления отходами или экологической ответственности.

40. В своем первом обзоре хода работы Комитет указал, что в свете широты сферы применения статьи 9 (пункт 3) Конвенции очевидно, что внесения законодательных изменений, предусматривающих доступ к правосудию только в отраслевых областях отходов, воды и воздуха будет недостаточно для выполнения требований подпунктов 3 а) и 3 б) решения VI/8b⁹. В связи с этим Комитет предложил соответствующей Стороне в срочном порядке провести обзор соответствующего корпуса национальных законов с целью выявления тех областей права, «относящихся к окружающей среде», в которые еще не внесены изменения, позволяющие обеспечить выполнение требований подпунктов 3 а) и 3 б) решения VI/8b¹⁰.

41. Комитет предложил соответствующей Стороне также представить в ее втором докладе о ходе работы полный перечень таких выявленных областей права, требующих адаптации в этом контексте, вместе с подробной информацией о предлагаемых законодательных мерах, которые будут сочтены необходимыми для

⁶ Директива Совета 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 года о сохранении естественной среды обитания и дикой фауны и флоры.

⁷ Заявление автора сообщения АССС/С/2010/48 на открытом заседании в ходе семьдесят первого совещания Комитета, 13 июля 2021 года, с. 1.

⁸ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2014/3, п. 52.

⁹ Первый обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 22 февраля 2019 года, п. 31.

¹⁰ Там же, п. 32.

устранения любых пробелов в осуществлении, и об ориентировочных сроках соответствующих законодательных процессов¹¹.

42. Поскольку соответствующая Сторона этого не сделала, то в своем втором обзоре хода работы Комитет вновь предложил соответствующей Стороне в срочном порядке провести такой обзор и представить в ее заключительном докладе о ходе работы полный перечень таких выявленных областей права, требующих адаптации в этом контексте, вместе с подробной информацией о предлагаемых законодательных мерах, которые будут сочтены необходимыми для устранения любых пробелов в осуществлении, и об ориентировочных сроках соответствующих законодательных процессов¹².

43. В этой связи Комитет выражает свое глубокое разочарование тем, что в своем заключительном докладе о ходе работы соответствующая Сторона по-прежнему не указывает, что она уже провела или хотя бы предприняла шаги для начала проведения обзора с целью выявления тех областей права, «относящихся к окружающей среде», в которые еще не внесены изменения, позволяющие обеспечить выполнение требований подпунктов 3 а) и 3 b) решения VI/8b.

44. Что касается законов, изменения в которые были внесены Законом об участии в рамках Орхусской конвенции, то в свете комментариев автора сообщения АССС/С/2011/48, в которых он заявил об ограниченности сферы применения этих изменений (см. пункт 35 выше), Комитет в своем втором обзоре хода работы предложил соответствующей Стороне вопросы, на которые она должна была ответить в своем заключительном докладе о ходе работы.

45. В отношении Закона о воде 1959 года соответствующая Сторона утверждает, что природоохранные НПО имеют право подавать жалобы на нарушения как в связи с проектами, оказывающими значительное влияние на качество воды, так и проектами, не достигающими «порогового значения существенности», но имеющими негативные последствия для состояния водных объектов, например ухудшение состояния поверхностных или подземных вод¹³. Приветствуя эту информацию, Комитет задается вопросом о том, не существует ли других видов действий или бездействия, нарушающих Закон о воде, которые не охватываются вышеуказанным. Комитет просит разъяснить этот вопрос.

46. Комитет приветствует предоставленную автором сообщения информацию о том, что предлагаемое изменение в Закон об управлении отходами устранил ограничение права на оспаривание нарушениями законодательства Европейского Союза. Вместе с тем Комитет сожалеет о том, что согласно имеющейся у него информации, предлагаемое изменение не будет касаться бездействия частных лиц или государственных органов или доступа к правосудию в том, что касается планов и программ.

47. В этой связи Комитет выражает свою обеспокоенность тем, что соответствующая Сторона не ответила на вопрос Комитета о том, ограничивается ли право природоохранных НПО оспаривать бездействие частных лиц и государственных органов возможностью предъявлять иски на основании Закона о контроле загрязнения воздуха. Кроме того, соответствующая Сторона не ответила на вопрос Комитета о том, ограничивается ли право природоохранных НПО оспаривать планы и программы, которые нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде, планами и программами, касающимися качества воздуха¹⁴.

48. Наконец, Комитет отмечает, что в контексте подготовки ее ответа Европейской комиссии к октябрю 2021 года (см. пункт 34 выше), соответствующая Сторона проведет обзор изменений в свои федеральные законы в свете озабоченности, выраженной Европейской комиссией в ее дополнительном письме с официальным уведомлением. Комитет предлагает соответствующей Стороне воспользоваться

¹¹ Там же.

¹² Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 марта 2020 года, п. 36.

¹³ Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2020 года, сс. 1–2.

¹⁴ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 марта 2020 года, подп. 37 с) и d).

возможностью, представляющейся ей в ходе этого обзора, для работы над вопросами, на которые Комитет указал в пунктах 38–47 выше.

49. На основании вышеизложенного, хотя он и приветствует достигнутый прогресс, Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона еще не продемонстрировала, что она полностью выполнила требования подпункта 3 а) решения VI/8b в отношении процессуальной правомочности природоохранных НПО согласно статье 9 (пункт 3) на федеральном уровне.

Критерии процессуальной правомочности природоохранных неправительственных организаций

50. В своем первом обзоре хода работы по решению VI/8b Комитет отметил, что положения, предусматривающие права на доступ к правосудию в секторах воды, отходов и воздуха, касаются «природоохранных организаций, признанных в соответствии со статьей 19 Закона об оценке воздействия на окружающую среду 2000 года»¹⁵. Соответственно, Комитет заключил, что поскольку статья 19 Закона об оценке воздействия на окружающую среду (Закон об ОВОС) определяет критерии процессуальной правомочности, которые НПО должна удовлетворить для того, чтобы иметь право оспаривать действия или бездействие по смыслу статьи 9 (пункт 3) Конвенции, изменения в статью 19 Закона об ОВОС полностью попадают в сферу охвата обзора Комитетом хода работы по решению VI/8b¹⁶.

51. По этому вопросу Комитет поясняет, что для целей обзора хода работы по решению VI/8b он рассматривает только новые требования, введенные после принятия в 2018 года изменений в статью 19 Закона об ОВОС. Хотя это не препятствует рассмотрению Комитетом других критериев, предусмотренных в статье 19 Закона об ОВОС, в будущем в случае передачи ему подобного дела, при обзоре хода работы соответствующей Стороны по выполнению решения VI/8b Комитет сосредоточит свое внимание на мерах, принятых соответствующей Стороной после принятия этого решения.

52. В первом обзоре хода работы Комитет указал, что для оценки последствий изменения в статью 19 Закона об ОВОС для процессуальной правомочности НПО ему необходима дополнительная информация от соответствующей Стороны. В частности, он просил соответствующую Сторону предоставить: текст измененного положения; обоснование изменения, предусматривающего новые критерии в отношении количества членов; основания, на которых были установлены соответствующие ограничительные критерии в отношении количества членов; вероятные последствия изменения на практике. В частности, Комитет просил соответствующую Сторону пояснить, как данное изменение согласуется с рекомендациями, изложенными в подпункте 3 а) решения VI/8b. Он также просил разъяснить, предоставление каких документов соответствующая Сторона сочтет необходимым для того, чтобы удостовериться в соблюдении НПО ограничительных критериев в отношении членства¹⁷.

53. В своем втором докладе о ходе работы соответствующая Сторона заявила, что изменения в Закон об ОВОС вступили в силу в начале декабря 2018 года. Изменения, касающиеся дополнительных требований для признания НПО, были внесены на заключительном этапе парламентского обсуждения¹⁸. Вместе со своим вторым докладом о ходе работы соответствующая Сторона представила перевод статьи 19 Закона об ОВОС на английский язык.

54. Насколько понимает Комитет, наиболее существенными из этих изменений являются нижеследующие:

а) включение в статью 19 (пункт 6) Закона об ОВОС следующего положения: «Ассоциация насчитывает не менее ста членов. Федерация состоит как

¹⁵ Первый обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 22 февраля 2019 года, п. 18.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же, п. 36.

¹⁸ Второй доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2019 года, с. 4.

минимум из пяти ассоциаций-членов, которые отвечают критериям пункта 6, части 1–3 и вместе взятые насчитывают минимальное количество членов, необходимое для пяти признанных природоохранных организаций. Органу власти предоставляются достоверные доказательства в отношении количества членов»¹⁹;

b) включение в статью 19 (пункт 9) Закона об ОВОС следующего положения: «По запросу Федерального министра устойчивого развития и туризма, и в любом случае каждые три года после признания процессуальной правомочности, природоохранная организация представляет соответствующие документы в подтверждение того, что она по-прежнему удовлетворяет критериям, установленным в пункте 6. Такая проверка проводится также по запросу органа по ОВОС»²⁰.

Соответственно, Комитет при рассмотрении сосредоточит свое внимание на изменениях в статью 19 (пункты 6 и 9) Закона об ОВОС, упомянутых выше.

55. Что касается обоснования введения дополнительных критериев для признания в соответствии со статьей 19 и, как следствие, признания процессуальной правомочности, то во втором докладе о ходе работы соответствующая Сторона пояснила, что представленные в парламенте политические партии, предложившие данное изменение, посчитали, что «Закон об участии в рамках Орхусской конвенции наделяет природоохранные организации значительными правами в части доступа к правосудию, и поэтому процессуальные правомочия должны признаваться только за действительно ведущими деятельность природоохранными организациями с определенным количеством членов»²¹.

56. Что касается оснований, на которых были установлены соответствующие ограничительные критерии в отношении количества членов, то в своем втором докладе о ходе работы соответствующая Сторона сослалась на решение Суда Европейского союза по делу *C-263/08 Djurgården*²², в котором суд постановил, что требование минимального числа членов в 2000 человек несовместимо с правом Европейского союза. Соответствующая Сторона сообщила, что с учетом этого законодатель счел, что требование о наличии в ассоциации не менее 100 членов может быть установлено. Соответствующая Сторона сообщила также, что федерация, состоящая как минимум из пяти ассоциаций, получит признание в том случае, если в совокупности членский состав всех пяти ассоциаций будет насчитывать требуемое минимальное количество в 500 человек²³.

57. В ответ на предложение Комитета предоставить дополнительную информацию о документах, которые соответствующая Сторона сочтет необходимыми для подтверждения НПО соблюдения ограничительных критериев в отношении членства, во втором докладе о ходе работы соответствующая Сторона заявила, что в процессе признания от организации не требуется предоставлять список членов. Скорее, количество членов «должно быть удостоверено», например, путем заверения нотариусом или независимым аудитором²⁴.

58. В своем заключительном докладе о ходе работы соответствующая Сторона ответила на некоторые, хотя и не все, вопросы, заданные ей Комитетом во втором обзоре хода работы.

59. Относительно требования статьи 19 (пункт 6) Закона об ОВОС о том, что ассоциация должна состоять как минимум из ста членов, соответствующая Сторона заявляет, что законодатель счел целесообразным установить требование о минимальном количестве членов с тем, чтобы обеспечить участие организаций, которые действительно существуют и ведут деятельность по поощрению охраны

¹⁹ Там же, приложение 2, с. 3

²⁰ Там же.

²¹ Второй доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2019 года, с. 4.

²² Case C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening v Stockholms kommun genom dess marknämnd* EU:C:2009:631.

²³ Второй доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2019 года, с. 4.

²⁴ Там же, с. 5.

окружающей среды²⁵. Вместе с тем соответствующая Сторона сообщает, что в настоящее время министерство готовит законопроект о внесении изменений в Закон об ОВОС и что одним из обсуждаемых вопросов является пересмотр требования о наличии не менее ста членов для признания природоохранных НПО²⁶.

60. Что касается процессуальной правомочности фондов, то соответствующая Сторона поясняет, что они могут получить статус признанной природоохранной организации, если соответствуют критериям, предусмотренным статьей 19 Закона об ОВОС²⁷.

61. Соответствующая Сторона сообщает, что до внесения изменений в статью 19 Закона об ОВОС были признаны 57 природоохранных организаций, статус 51 из которых должен был быть пересмотрен до 1 декабря 2019 года. По результатам этого процесса был подтвержден статус 40 организаций, что составляет 78 процентов от общего числа охваченных организаций. Девять из признанных ранее природоохранных организаций не предоставили документы, необходимые для подтверждения признания, хотя их неоднократно информировали о пересмотре и последствиях непредоставления необходимых документов. Соответственно, их статус был отозван. Еще две организации представили неполный пакет документов; одна из них в настоящее время оспаривает отмену своего признания в Федеральном административном суде²⁸.

62. Кроме того, соответствующая Сторона заявляет, что после вступления в силу изменений в Закон об ОВОС были признаны 6 новых организаций, и таким образом в настоящее время в соответствии с Законом об ОВОС признание получили 53 организации. Она также утверждает, что большинство организаций, которые в соответствии с измененным Законом об ОВОС больше не признаются, как представляется, в процедурах ОВОС в течение предыдущих лет не участвовали²⁹.

63. По данным соответствующей Стороны, почти половина всех природоохранных организаций признана на всей федеральной территории, в то время как остальные признаны только в некоторых землях, а в отдельных случаях — также в соседних³⁰.

64. В отношении просьбы Комитета о проведении соответствующей Стороной опроса среди природоохранных организаций о количестве рабочих дней, необходимых для подготовки заявления о признании в соответствии с измененным Законом об ОВОС, и о понесенных в связи с этим затратах, соответствующая Сторона сообщает, что она не располагает информацией о количестве рабочих дней, которые потребовались организациям для подготовки соответствующих документов, поскольку Законом об ОВОС правовые основания для проведения подобного опроса не предусмотрены. Соответствующая Сторона заявляет, что этот вопрос следует скорее адресовать автору сообщения или соответствующим организациям³¹.

65. Соответствующая Сторона далее утверждает, что требование о подаче природоохранными организациями нового заявления о признании каждые три года обосновывается необходимостью прозрачности. Она заявляет, что это требование позволяет проверить, продолжают ли данные организации заниматься вопросами охраны окружающей среды, и что необходимость предоставления такими организациями в министерство отчетов о своей работе и другой документации каждые три года не может считаться препятствием для их работы³².

66. Что касается оснований для предоставления Федеральному министерству и любому органу по ОВОС полномочий требовать от природоохранной организации повторной подачи заявления о признании в любой момент времени, соответствующая

²⁵ Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2020 года, с. 4.

²⁶ Там же, с. 6.

²⁷ Там же, сс. 3–4.

²⁸ Там же, с. 5.

²⁹ Там же.

³⁰ Там же, с. 6.

³¹ Там же.

³² Там же, с. 4.

Сторона заявляет, что такой запрос может быть сделан в том случае, «если имеются сомнения в том, что тот или иной критерий все еще выполняется»³³.

67. В своих комментариях ко второму докладу о ходе работы соответствующей Стороны автор сообщения АССС/С/2010/48 заявил, что изменение в статью 19 Закона об ОВОС не соответствует Конвенции, поскольку оно устанавливает минимальное требование в 100 членов как абсолютное предварительное условие и не допускает никаких других доказательств, таких как поддержка общественности или профессиональные знания и опыт³⁴. Кроме того, он заявил, что на практике в результате изменений в Закон об ОВОС, касающихся новых требований к признанию, на природоохранные НПО ложится «значительное бремя». Автор сообщения заявил, что для многих НПО сбор, проверка и подготовка соответствующей документации требует значительных ресурсов и может занимать до 10 рабочих дней. Он заявил, что поскольку Федеральное министерство не принимает письменные заявления исполнительных советов ассоциаций, необходимо нотариальное заверение или подтверждение аудиторов, что влечет за собой дополнительные расходы для ассоциаций³⁵. Автор сообщения АССС/С/2011/63 «полностью поддерживает» вышеприведенные комментарии автора сообщения АССС/С/2010/48³⁶.

68. В своих комментариях к заключительному докладу соответствующей Стороны о ходе работы автор сообщения АССС/С/2010/48 утверждает, что признание было отозвано у значительно большего числа природоохранных организаций (а именно, 10), чем предполагалось изначально, а поскольку всего признано только 53 организации, это означает серьезное сокращение общественного участия по вопросам, касающимся окружающей среды³⁷.

69. Кроме того, автор сообщения АССС/С/2010/48 утверждает, что соответствующая Сторона не указала никаких причин, по которым следует требовать от НПО предоставления доказательств того, что они удовлетворяют критериям признания, как каждые три года, так и в любой момент времени по запросу Федерального министерства. Он считает, что один из этих двух вариантов пересмотра вопроса о статусе следует считать более чем достаточным, если такой пересмотр вообще необходим³⁸.

70. Комитет принимает к сведению ответы, полученные от соответствующей Стороны в ответ на вопросы, содержащиеся во втором обзоре хода работы, подготовленном Комитетом, и в то же время выражает свою озабоченность в связи с тем, что соответствующая Сторона ответила не на все поставленные вопросы.

71. В этой связи Комитет выражает также свое разочарование тем, что соответствующая Сторона не провела опрос или другое исследование относительно потенциального бремени, которое ложится на природоохранные организации в связи с дополнительными критериями признания, установленными изменением в Закон об ОВОС, как просил об этом Комитет в своем втором обзоре хода работы³⁹. Комитет подчеркивает, что вопрос о том, не налагает ли измененная процедура признания слишком большое бремя на природоохранные организации, в результате чего на практике значительное число этих организаций лишается доступа к правосудию, представляет собой важнейшую информацию для того, чтобы Комитет мог оценить, выполнила ли соответствующая Сторона требования подпункта 3 а) решения VI/8b.

³³ Там же.

³⁴ Заявление автора сообщения АССС/С/2010/48 на открытом заседании в ходе семьдесят третьего совещания Комитета, 14 марта 2019 года, с. 1.

³⁵ Комментарии автора сообщения АССС/С/2010/48 ко второму докладу Стороны о ходе работы, 28 октября 2019 года, с. 6.

³⁶ Комментарии автора сообщения АССС/С/2011/63 ко второму докладу Стороны о ходе работы, 30 октября 2019 года, с. 2.

³⁷ Комментарии автора сообщения АССС/С/2010/48 ко второму докладу Стороны о ходе работы, 2 ноября 2020 года, с. 2.

³⁸ Там же.

³⁹ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 2 марта 2020 года, п. 54.

72. Что касается указания соответствующей Стороной на то, что более адекватный ответ на какой-либо вопрос, касающийся потенциального дополнительного бремени или затрат в связи с измененными требованиями о признании, может быть дан «автором сообщения от лица природоохранных организаций или самими организациями»⁴⁰, то Комитет подчеркивает, что доказать, что установленные ею дополнительные новые требования в отношении признания природоохранных НПО не являются чрезмерно обременительными, должна именно соответствующая Сторона.

73. Комитет принимает к сведению предоставленную соответствующей Стороной информацию о том, что в настоящее время она готовит законопроект о внесении изменений в Закон об ОВОС, включая возможный пересмотр минимального количества членов в 100 человек для признания природоохранной организации. Вместе с тем, принимая во внимание имеющуюся у него информацию, Комитет не убежден, что отмена только этого критерия позволит обеспечить соответствие требованиям статьи 9 (пункт 3) Конвенции. Поэтому Комитет считает, что в ходе ведущегося обсуждения изменений в Закон об ОВОС предоставляется весьма своевременная возможность пересмотреть необходимость и других недавно установленных требований, перечисленных в пункте 54 выше.

74. На основании вышеизложенного и как уже указывалось в первом и втором обзоре хода работы, Комитет считает, что изменение в статью 19 Закона об ОВОС представляет собой шаг в неправильном направлении с точки зрения обеспечения соблюдения статьи 9 (пункт 3) Конвенции⁴¹.

Заключительные замечания в отношении федерального уровня

75. Комитет приветствует прогресс, достигнутый соответствующей Стороной после принятия решения VI/8b, в предоставлении природоохранным НПО доступа к правосудию на федеральном уровне в областях управления отходами, воды и качества воздуха благодаря принятию Закона об участии в рамках Орхусской конвенции 2018 года и внесению в 2018 году изменения в Закон об экологической ответственности. В то же время Комитет обеспокоен ограниченностью доступа к правосудию в соответствии с вышеуказанными законами и тем, что соответствующая Сторона все еще не может принять меры по обеспечению природоохранным организациям доступа к правосудию в связи с другими отраслевыми законами, относящимися к окружающей среде. Комитет обеспокоен также дополнительными ограничениями процессуальной правомочности НПО, которые были добавлены в результате внесения изменений в статью 19 (пункты 6 и 9) Закона об ОВОС.

76. В свете вышеизложенного, хотя он и приветствует достигнутый прогресс, Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона еще не продемонстрировала, что она полностью выполнила требования подпункта 3 а) решения VI/8b в отношении процессуальной правомочности природоохранных НПО согласно статье 9 (пункт 3) Конвенции на федеральном уровне.

Региональный уровень

77. Вместе с заключительным докладом о ходе работы соответствующая Сторона представила перевод на английский язык следующих законодательных изменений, внесенных восемью из девяти составляющих ее земель:

- a) Закон Бургенланда об охране природы и защите сельской местности⁴²;
- b) Каринтийский закон об Орхусской конвенции и экологической ответственности, вносящий изменения в отдельные законодательные акты⁴³;

⁴⁰ Комментарии автора сообщения АССС/С/2010/48 ко второму докладу Стороны о ходе работы, 2 ноября 2020 года, с. 6.

⁴¹ Первый обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 22 февраля 2019 года, п. 37; второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 2 марта 2020 года, п. 54.

⁴² Заключительный доклад Стороны о ходе работы, приложение.

⁴³ Там же, приложение 2.

- c) Закон Нижней Австрии об охоте и Закон Нижней Австрии об охране природы⁴⁴;
- d) Закон Зальцбурга об участии в рамках Орхусской конвенции⁴⁵;
- e) Закон Штирии о внесении изменений в Закон об учреждениях по защите окружающей среды⁴⁶;
- f) Закон Тироля об участии в рамках Орхусской конвенции⁴⁷;
- g) Закон Верхней Австрии о рыболовстве и охоте и Закон о внесении изменений в Закон Верхней Австрии об охране природы и ландшафта 2019 года⁴⁸;
- h) Закон Форарльберга об участии в рамках Орхусской конвенции, Закон Форарльберга о рыболовстве, Закон Форарльберга об охоте, Закон Форарльберга о рыболовстве в Боденском озере и Закон Форарльберга об охране природы и развитии ландшафта⁴⁹.

78. Позднее соответствующая Сторона также представила текст Закона земли Вена о внесении изменений в Закон о национальных парках, Закон об охране природы и Закон об охоте, который вступил в силу 1 мая 2021 года⁵⁰.

79. Наконец, соответствующая Сторона сообщает, что в дополнительном письме с официальным уведомлением, направленном Европейской комиссией в июне 2021 года, также высказывается обеспокоенность в связи с недостатками законодательных изменений на уровне земель, перечисленных в пунктах 77–78 выше. Соответствующая Сторона должна предоставить свой ответ Европейской комиссии в срок не позднее начала октября 2021 года⁵¹.

80. Автор сообщения АССС/С/2010/48 утверждает, что текст изменения в Закон Штирии о внесении изменений в Закон об учреждениях по защите окружающей среды, предоставленный соответствующей Стороной, на самом деле является более ранним проектом изменения, который отличается от вступившего в силу в октябре 2019 года⁵².

81. Кроме того, автор сообщения утверждает, что:

a) следующие законодательные изменения предусматривают доступ к правосудию только в отношении нарушений положений, имплементирующих законодательство Европейского Союза: Закон Бургенланда об охране природы и защите сельской местности, статья 52b; Закон Каринтии о рыболовстве, статья 35c; Закон Каринтии об охране природы 2002 года, статья 54a; Закон Зальцбурга об охране природы 1999 года, статья 55a; Закон Зальцбурга о рыболовстве 2002 года, статья 49a; Закон Штирии об учреждениях по защите окружающей среды, статья 8 (пункт 3); Закон Верхней Австрии об охране природы и ландшафта, статья 39b; Закон Верхней Австрии о рыболовстве 2020 года, статья 46 (пункт 3); Закон Верхней Австрии об охоте, статья 91a;

b) что касается доступа к правосудию в отношении охраняемых видов, то единственными землями, в которых обеспечивается доступ к правосудию в отношении не только видов, охраняемых законодательством Европейского Союза, являются Форарльберг и Тироль;

⁴⁴ Там же, приложения 3 и 4.

⁴⁵ Там же, приложение 5.

⁴⁶ Там же, приложение 6.

⁴⁷ Там же, приложение 7.

⁴⁸ Там же, приложения 8 и 9.

⁴⁹ Там же, приложения 10–14.

⁵⁰ Обновленная информация Стороны, 18 июня 2021 года, и приложение.

⁵¹ Комментарии Стороны по проекту доклада Комитета, 15 июля 2021 года, с. 1.

⁵² Комментарии автора сообщения АССС/С/2010/48 ко второму докладу Стороны о ходе работы, 2 ноября 2020 года, с. 4.

c) ни одно из законодательных изменений на уровне земель не предусматривает возможности оспаривания бездействия, относящегося к окружающей среде;

d) ни одно из законодательных изменений на уровне земель не предусматривает возможности оспаривания планов и программ, относящихся к окружающей среде;

e) некоторые земли, включая Зальцбург, Нижнюю Австрию и Каринтию, начали выдавать разрешения посредством постановлений (*Verordnung*). Однако природоохранные НПО не имеют процессуальных полномочий, позволяющих им оспаривать постановления;

f) некоторые изменения в законодательство земель устанавливают срок, в течение которого должен быть подан иск об оспаривании соответствующего нормативного акта, а именно один год;

g) хотя требования в отношении неприемлемости исковых требований в законодательных изменениях земель касаются скорее процедур рассмотрения в соответствии со статьей 9 (пункт 2), чем статьей 9 (пункт 3) Конвенции, это свидетельствует о недальновидности земель в том, что касается доступа к правосудию в силу Конвенции;

h) законодательные изменения земель прямо исключают приостанавливающее действие исков об оспаривании, поданных природоохранными НПО⁵³.

82. Наконец, автор сообщения утверждает, что Закон земли Вена о внесении изменений в Закон о национальных парках, Закон об охране природы и Закон об охоте, вступивший в силу 1 мая 2021 года, также ограничивает доступ природоохранных НПО к правосудию нарушениями положений, имплементирующих законодательство Европейского союза, и не предусматривает возможности оспаривать планы и программы или бездействие⁵⁴.

83. Комитет приветствует изменения в законодательство земель, перечисленные в пунктах 77 и 78 выше, которые представляют собой существенный прогресс в выполнении требований подпункта 3 а) решения VI/8b на региональном уровне.

84. Что касается комментариев автора сообщения в подпункте 81 g) выше, то Комитет отмечает, что подпункты 3 а) и 3 b) решения VI/8b касаются только доступа к правосудию в соответствии со статьей 9 (подпункт 3). Таким образом, вопросы, касающиеся доступа к правосудию в соответствии со статьей 9 (пункт 2) Конвенции, не входят в сферу рассмотрения Комитетом данного решения. Аналогичным образом, судебное запрещение, такое как приостанавливающее действие, затронутое в подпункте 81 h) выше, рассматривается в статье 9 (пункт 4) Конвенции и также выходит за рамки настоящего обзора.

85. В связи с подпунктами 81 а) и 81 b), выше, рассмотрев представленные ему законодательные изменения, Комитет с обеспокоенностью отмечает, что по-видимому большинство из них действительно ограничивают доступ природоохранных организаций к правосудию правом оспаривать нарушения положений, имплементирующих законодательство Европейского союза, а также касающихся видов, которые охраняются законодательством Европейского союза. Как Комитет отмечал ранее в своем втором обзоре хода работы, статья 9 (пункт 3) касается нарушений любого закона, относящегося к окружающей среде. Соответственно, ограничение доступа к правосудию только правом оспаривать нарушения природоохранного законодательства, имплементирующего право Европейского

⁵³ Там же, сс. 5–7.

⁵⁴ Заявление автора сообщения АССС/С/2010/48 на открытом заседании в ходе семьдесят первого совещания Комитета, 13 июля 2021 года, с. 1.

союза, не позволяет говорить о выполнении требований подпункта 3 а) решения VI/8b⁵⁵.

86. В связи с подпунктом 81 с) выше Комитет отмечает, что соответствующая Сторона не указала Комитету на какие-либо положения, на основании которых обеспечивается доступ к правосудию в случае бездействия, подпадающего под действие статьи 9 (пункт 3) Конвенции. Во втором подготовленном им обзоре хода работы Комитет уже отмечал, что «из прямо сформулированного текста статьи 9 (пункт 3), а также из подпунктов 3 а) и 3 б) решения VI/8b ясно, что должен быть обеспечен доступ к правосудию в случае бездействия, подпадающего под действие статьи 9 (пункт 3) Конвенции»⁵⁶.

87. В связи с подпунктами 81 d) и 81 e) выше Комитет отмечает, что статья 9 (пункт 3) охватывает любое действие или бездействие, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Это, безусловно, включает в себя планы и программы, а также разрешенные постановлением виды деятельности, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде.

88. Что касается подпункта 81 f) выше, то Комитет предлагает соответствующей Стороне объяснить, каким образом положения об установленном сроке действуют на практике. Например, если получатель разрешения, которое было выдано до истечения срока, установленного законодательством, впоследствии нарушит природоохранные требования, предусмотренные данным разрешением, могут ли природоохранные НПО оспорить нарушение предусмотренных разрешением требований?

89. Во втором подготовленном им обзоре хода работы Комитет также задал вопрос о том, является ли перечень законодательных изменений, указанных в пунктах 77 и 78 выше, исчерпывающим перечнем законодательства земель, относящегося к окружающей среде. Комитет предлагает соответствующей Стороне разъяснить этот момент.

90. Комитет принимает во внимание тот факт, что в контексте подготовки ее ответа Европейской комиссии к октябрю 2021 года соответствующая Сторона проведет обзор изменений в законы земель в свете озабоченности, выраженной Европейской комиссией в ее дополнительном письме с официальным уведомлением, касающемся доступа природоохранных НПО к правосудию. Комитет предлагает соответствующей Стороне воспользоваться возможностью, представляющейся ей в ходе этого обзора, для работы над вопросами, на которые Комитет указал в пунктах 85–89 выше.

Заключительные замечания в отношении регионального уровня

91. В свете вопросов, сформулированных в пунктах 85–89 выше, хотя он и приветствует существенный прогресс, который был достигнут, Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона еще не продемонстрировала, что она полностью выполнила требования подпункта 3 а) решения VI/8b в отношении процессуальной правомочности природоохранных НПО согласно статье 9 (пункт 3) Конвенции на региональном уровне.

Подпункт 3 б) решения VI/8b: доступ к правосудию для оспаривания нарушений административно-уголовного и уголовного законодательства, относящихся к окружающей среде

92. В своих выводах по сообщению АССС/С/2011/63 Комитет заключил, что «в некоторых случаях представители общественности, включая природоохранные НПО, не имели каких-либо средств для доступа к административным или судебным процедурам с целью оспаривания действий или бездействия государственных органов и частных лиц, которые нарушают положения национального законодательства, включая нормы административно-уголовного и уголовного права, относящиеся к

⁵⁵ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 2 марта 2020 года, п. 64.

⁵⁶ Там же.

окружающей среде»⁵⁷. Комитет пришел к этим выводам в результате рассмотрения, в частности:

- a) статьи 7 Закона о торговле ресурсами дикой флоры и фауны (*Artenhandelsgesetz*);
- b) глав 9 и 10 Венского закона об охране природы (*Naturschutzgesetz*);
- c) глав XIV–XVI Закона об охране природы и уходе за ландшафтом одной из австрийских земель (*Burgenland Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz*);
- d) Закона о защите животных (*Tierschutzgesetz*)⁵⁸.

93. Во втором обзоре хода работы Комитет предложил соответствующей Стороне в ее заключительном докладе о ходе работы «пояснить, какие законодательные положения действуют в настоящее время в отношении предоставления природоохранным НПО процессуальных правомочий оспаривать нарушения каждого из законов, перечисленных в пункте 22 выводов Комитета в отношении сообщения АССС/С/2011/63» (см. пункт 92 выше), и «представить вместе с заключительным докладом о ходе работы тексты каждой законодательной меры (с переводом на английский язык), которая предоставляет природоохранным НПО процессуальные правомочия оспаривать нарушение этих законов»⁵⁹.

94. В связи с подпунктом 92 а) выше в своем заключительном докладе о ходе работы соответствующая Сторона сообщает, что она начала «внутренний процесс» по внесению изменений в Закон о торговле ресурсами дикой флоры и фауны и что в их составе в этот закон будет внесен «широкий спектр необходимых изменений, а также в нем будут учтены выводы» в отношении сообщения АССС/С/2010/63⁶⁰.

95. В связи с подпунктом 92 b) выше соответствующая Сторона сообщает, что изменение, предусматривающее доступ к правосудию в соответствии с Венским законом об охране природы, вступило в силу 1 мая 2021 года⁶¹.

96. В связи с подпунктом 92 c) выше соответствующая Сторона сообщает, что статьей 52 (пункт 1), часть 1, Закона об охране природы и уходе за ландшафтом вводится право природоохранных организаций подавать жалобу с утверждением о возможных нарушениях любых положений этого закона, которые были приняты во исполнение Директивы Европейского союза о местах обитания и Директивы о диких птицах, а также «решений об исключениях в той мере, в какой они касаются охраняемых видов животных и растений, перечисленных в этих Директивах»⁶². Она заявляет также, что на основании внесенных изменений «земля Бургенланд считает статью 9 (пункт 3) Конвенции имплементированной в ее законодательство об охране природы»⁶³.

97. В отношении пункта 92 а) выше, принимая к сведению предоставленную соответствующей Стороной информацию о том, что она начала «внутренний процесс» по внесению изменений в Закон о торговле ресурсами дикой флоры и фауны с учетом выводов Комитета, Комитет выражает сожаление в связи с тем, что соответствующая Сторона не предоставила Комитету текст предлагаемого изменения. Предоставление проекта законодательных мер на ранней стадии позволяет Комитету оказывать соответствующей Стороне более эффективное содействие в приведении ее законодательства в полное соответствие со статьей 9 (пункт 3) Конвенции.

98. В отношении пункта 92 b) выше Комитет отмечает, что соответствующая Сторона не указала Комитету на какое-либо положение изменения в Венский закон об

⁵⁷ ECE/MP.PP/C.1/2014/3, п. 63.

⁵⁸ Там же, п. 22.

⁵⁹ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 2 марта 2020 года, п. 69.

⁶⁰ Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2020 года, с. 8.

⁶¹ Обновленная информация Стороны, 18 июня 2021 года, и приложение.

⁶² Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2020 года, сс. 8–9.

⁶³ Там же, с. 9.

охране природы, предусматривающее доступ к правосудию в части глав 9 и 10 этого закона⁶⁴.

99. В отношении пункта 92 с) выше Комитет отмечает, что в действительности новая статья 52b Закона Бургенланда об охране природы и защите сельской местности⁶⁵, как представляется, вообще не предусматривает доступа к правосудию в части глав XIV–XVI этого закона. Поэтому Комитет выражает свою обеспокоенность в связи с заявлением соответствующей Стороны о том, что земля Бургенланд «считает статью 9 (пункт 3) Конвенции имплементированной в ее законодательство об охране природы»⁶⁶.

100. Наконец, в отношении пункта 92 d) выше Комитет выражает свое разочарование в связи с тем, что спустя почти восемь лет после принятия в сентябре 2013 года выводов по сообщению АССС/С/2010/63 соответствующая Сторона все еще не предоставила никакой информации о планируемом изменении в Закон о защите животных (*Tierschutzgesetz*).

101. В свете вопросов, сформулированных в пунктах 97–100 выше, Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона еще не выполнила требования подпункта 3 b) решения VI/8b.

Подпункт 3 с) решения VI/8b: подробный план действий по подпунктам 3 а) и 3 б)

102. В своем первом докладе о ходе работы соответствующая Сторона предоставила общую обновленную информацию о прогрессе, достигнутом по состоянию на 2 октября 2018 года в выполнении подпунктов 3 а) и 3 б) решения VI/8b, но не представила на рассмотрение Комитета подробный план действий. Соответственно, в своем первом обзоре хода работы Комитет предложил соответствующей Стороне к 1 октября 2019 года представить:

«подробный план действий по выполнению подпунктов 3 а) и 3 б) решения VI/8b. Такой план должен охватывать как подпункт 3 а), так и подпункт 3 б) решения VI/8b: конкретные действия, которые Австрия предполагает предпринять как на федеральном, так и на региональном уровне; процедурные шаги, связанные с этими действиями; предполагаемые сроки завершения этих действий»⁶⁷.

103. Несмотря на четкие указания Комитета, во втором докладе соответствующей Стороны о ходе работы вновь содержалась лишь общая обновленная информация о законодательных изменениях по состоянию на 1 октября 2019 года в отношении подпунктов 3 а) и 3 б) решения VI/8b, но без подробного плана действий. И это несмотря на то, что в первом обзоре хода работы, подготовленном Комитетом, были определены конкретные области, в которых соответствующая Сторона должна была предпринять дальнейшие действия.

104. Например, как отмечено в пункте 40 выше, в своем первом обзоре хода работы Комитет ясно указал на то, что «внесения законодательных изменений, предусматривающих доступ к правосудию только в отраслевых областях отходов, воды и воздуха будет недостаточно для выполнения требований подпунктов 3 а) и 3 б) решения VI/8b»⁶⁸. В этой связи в первом обзоре хода работы Комитет призвал соответствующую Сторону «в срочном порядке провести обзор соответствующего корпуса национальных законов (как на федеральном уровне, так и на уровне земель) с целью выявления тех областей права, “относящихся к окружающей среде”, в которые еще не внесены изменения, позволяющие обеспечить выполнение требований подпунктов 3 а) и 3 б) решения VI/8b». Комитет указал, что «полный перечень таких выявленных областей права, требующих адаптации в этом контексте, вместе с

⁶⁴ Обновленная информация Стороны, 18 июня 2021 года.

⁶⁵ Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2020 года, приложение 1.

⁶⁶ Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2020 года, с. 9.

⁶⁷ Первый обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 22 февраля 2019 года, п. 43.

⁶⁸ Там же, п. 31.

подробной информацией о предлагаемых законодательных мерах, которые будут сочтены необходимыми для устранения любых пробелов в имплементации, и об ориентировочных сроках соответствующих законодательных процессов следует предоставить Комитету в составе второго доклада Австрии о ходе работы, который должен быть представлен 1 октября 2019 года»⁶⁹.

105. Однако, как отмечает Комитет в пунктах 42 и 43 выше, ни во втором, ни в заключительном докладе Стороны о ходе работы никаких указаний на то, что соответствующая Сторона либо провела такой обзор, либо планирует его провести не содержится. Не приводит она и сведений о каких-либо предлагаемых законодательных мерах для устранения любых пробелов в имплементации и ориентировочных сроках соответствующих законодательных процессов. Комитет считает, что каждое из этих действий следовало включить в подробный план действий, который соответствующая Сторона должна была представить в соответствии с подпунктом 3 с) решения VI/8b.

106. В своем заключительном докладе о ходе работы соответствующая Сторона заявляет, что она «не согласна с той оценкой, что на сегодняшний день Комитету не представлен подробный план действий по выполнению рекомендаций», и утверждает, что в своих предыдущих докладах о ходе работы она подробно разъяснила предпринятые ею шаги в связи с Законом об участии в рамках Орхусской конвенции 2018 года и законодательными мерами, введенными на региональном уровне⁷⁰. Кроме того, соответствующая Сторона указывает на свое активное участие в аудиоконференциях во время заседаний Комитета. Она считает, что «уже продемонстрировала свою готовность выполнять рекомендации, направленные на адаптацию и введение нового законодательства, и соответствующим образом информирует Комитет»⁷¹.

107. Комитет отмечает, что обращение Совещания Сторон к соответствующей Стороне с просьбой представить «подробные доклады о ходе работы» изложено в подпункте 3 е) решения VI/8b. В подпункте 3 г) решения VI/8b, со своей стороны, изложена просьба Совещания Сторон об участии соответствующей Стороны в заседаниях Комитета, на которых будет рассматриваться прогресс, достигнутый соответствующей Стороной в выполнении решения VI/8b. Эти просьбы никак не связаны с просьбой Совещания Сторон к соответствующей Стороне как можно скорее, но не позднее 1 октября 2018 года, представить подробный план действий по выполнению рекомендаций, содержащихся в подпунктах 3 а) и 3 б) решения VI/8b.

108. Комитет разъясняет, что требование о представлении плана действий не является простой формальностью. Вследствие того, что соответствующая Сторона не представила Комитету четкого плана действий и не провела обзор, о котором Комитет просил как в первом, так и во втором обзорах хода работы, Комитет располагает лишь неполной и фрагментарной информацией о законодательных мерах, которые соответствующая Сторона должна принять для выполнения требований подпунктов 3 а) и 3 б) решения VI/8b.

109. На основании вышеизложенного, поскольку на настоящий момент соответствующая Сторона не представила Комитету подробный план действий по полному выполнению рекомендаций, изложенных в подпунктах 3 а) и 3 б) решения VI/8b, и по-видимому, не считает это необходимым, Комитет заключает, что соответствующая Сторона еще не выполнила требования подпункта 3 с) решения VI/8b, и выражает свою серьезную обеспокоенность в связи с тем, что по-видимому, соответствующая Сторона не считает это необходимым.

Подпункт 3 d) решения VI/8b: программа по укреплению потенциала судей, прокуроров и адвокатов

110. В своем первом докладе о ходе работы соответствующая Сторона сообщила о предстоящем в декабре 2018 года семинаре по трем основным компонентам

⁶⁹ Там же, п. 32.

⁷⁰ Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2020 года, с. 9.

⁷¹ Там же.

Орхусской конвенции, организованном Австрийской академией административных судов (*Österreichische Akademie der Verwaltungsgerichtsbarkeit*) при Университете им. Иоганна Кеплера в Линце. В заключительном докладе о ходе работы соответствующая Сторона сообщает, что семинар вызвал большой интерес среди административных судей и что в нем приняли участие 12 судей из административных судов различных земель⁷².

111. В своем первом докладе о ходе работы соответствующая Сторона также проинформировала Комитет о проекте по укреплению потенциала под названием «КОММ-Recht Reloaded», осуществляемом под руководством природоохранной НПО *Umweltdachverband* и посвященном правовым вопросам доступа к правосудию в соответствии с Конвенцией и экологическим законодательством Европейского союза, включая судебную практику Суда Европейского союза. В своем заключительном докладе о ходе работы соответствующая Сторона сообщает, что результатом этого проекта стало практическое руководство по участию общественности в принятии решений по вопросам окружающей среды (опубликовано в ноябре 2017 года) и юридическое исследование (опубликовано в августе 2018 года) по статье 9 (пункт 3) Конвенции. Как она сообщает, «природоохранные организации подтвердили, что эти публикации являются [основным] аналитическим материалом, когда речь идет о конкретных вопросах имплементации Орхусской конвенции и ее третьего основного компонента в австрийское законодательство»⁷³. Соответствующая Сторона заявляет, что дополнительная информация о проекте и связанных с ним мероприятиях размещена на веб-сайте НПО *Umweltdachverband*⁷⁴.

112. В своем заключительном докладе о ходе работы соответствующая Сторона сообщает, что информация о выводах Комитета по сообщениям АССС/С/2010/48 и АССС/С/2011/63 была доведена до сведения Консультативного совета по повышению квалификации (*Fortbildungsbeirat*) Министерства юстиции в ходе его программных сессий в сентябре 2020 года.

113. Соответствующая Сторона сообщает также, что Министерство юстиции призвало Консультативный совет разработать учебные мероприятия в области экологического уголовного права и что проведение и финансирование таких учебных мероприятий входит в компетенцию четырех высших земельных судов. Она заявляет, что Министерство юстиции вкладывает существенную часть своего бюджета в профессиональную подготовку сотрудников судебных органов и прокуратуры⁷⁵.

114. Наконец, в своем заключительном докладе о ходе работы соответствующая Сторона упоминает программу по экологическому уголовному праву, проводимую Федеральным управлением уголовной полиции Австрии и финансируемую Европейской комиссией. Она сообщает, что в рамках этой программы в 2022 году планируется провести два учебных мероприятия для судей и прокуроров. В программе, которая в настоящее время находится на стадии планирования, примут участие опытный голландский прокурор по экологическим уголовным делам и профессор одного из австрийских университетов, специализирующийся на уголовном праве; в рамках программы планируется, в частности, рассмотреть Орхусскую конвенцию. Она выражает готовность в дальнейшем предоставить дополнительную информацию о ходе и результатах соответствующих мероприятий⁷⁶.

115. Комитет напоминает, что в своем первом обзоре хода работы он подчеркнул, что для выполнения требований подпункта 3 d) решения VI/8b соответствующая Сторона должна предоставить Комитету информацию, подтверждающую разработку ею программы укрепления потенциала и проведение обучения (или организацию проведения такого обучения) для своих судей, прокуроров и адвокатов, и что, в частности, Комитету должны быть предоставлены следующие сведения: а) конкретная информация о содержании обучения, включая подробную программу с

⁷² Там же, с. 10.

⁷³ Там же.

⁷⁴ Там же, сс. 10–11.

⁷⁵ Там же, сс. 9–10.

⁷⁶ Там же, с. 10.

названиями представленных презентаций; b) организаторы учебных мероприятий, профессия и опыт в данной области каждого инструктора и докладчика; c) количество судей, прокуроров и адвокатов, участвовавших в учебных мероприятиях, и название суда и города или земли местонахождения каждого судьи, прокурора и адвоката⁷⁷.

116. Из информации, предоставленной соответствующей Стороной в ее трех докладах о ходе работы, Комитет заключает, что на сегодняшний день соответствующая Сторона предприняла для выполнения подпункта 3 d) решения VI/8b следующие действия:

a) подготовка 12 судей земельных судов в декабре 2018 года в ходе семинара по Орхусской конвенции, организованного Австрийской академией административных судов;

b) финансирование подготовки и публикации в 2017 и 2018 годах практического руководства и юридического исследования, в которых, в частности, рассматриваются вопросы доступа к правосудию в соответствии со статьей 9 (пункт 3) Конвенции;

c) информирование в сентябре 2020 года Консультативного совета по повышению квалификации (*Fortbildungsbeirat*) Министерства юстиции о выводах Комитета по сообщениям АССС/С/2010/48 и АССС/С/2011/63 и призыв к разработке Консультативным советом учебных мероприятий в области экологического уголовного права.

117. Также Комитет понимает, что в 2022 году планируются к проведению два учебных мероприятия по экологическому уголовному праву для судей и прокуроров, организуемые Федеральным управлением уголовной полиции Австрии на средства, выделенные Европейской комиссией, и что в ходе этих учебных мероприятий, в частности, будет рассматриваться Орхусская конвенция.

118. Комитет приветствует каждую из вышеперечисленных инициатив. В то же время он делает нижеследующие замечания.

a) Что касается семинара, проведенного в декабре 2018 года, то кроме весьма краткого объявления о семинаре, предоставленного вместе с первым докладом о ходе работы⁷⁸, соответствующая Сторона не сообщила никакой информации относительно содержания семинара или опыта докладчиков в соответствующей сфере. Более того, учитывая тот факт, что в состав соответствующей Стороны входят 9 земель, то для Комитета очевидно, что 12 судей — это лишь часть судейского корпуса, который может принимать решения по делам, подпадающим под действие Конвенции, на региональном уровне. Комитет отмечает также, что соответствующая Сторона не сообщала о проведении учебных мероприятий для судейского корпуса на федеральном уровне. Соответственно, в дополнение к вопросам, поднятым в первом обзоре хода работы, подготовленном Комитетом (см. пункт 115 выше), соответствующей Стороне будет необходимо продемонстрировать Комитету, что значительная часть представителей ее судейского корпуса, рассматривающих дела, которые подпадают под действие Конвенции, участвовала в мероприятиях по укреплению потенциала, имеющих отношение к Конвенции.

b) Практическое руководство и юридическое исследование действительно могут стать очень полезными ресурсами, способствующими выполнению подпункта 3 d) решения VI/8b. Вместе с тем, как уже отмечалось в первом обзоре хода работы⁷⁹, поскольку Комитет не получил перевода соответствующих частей этих публикаций на английский язык, пока он не может дать им такую оценку. Кроме того, важно предоставить Комитету подробную информацию о том, как эти публикации были распространены среди судей, прокуроров и адвокатов, занимающихся делами, которые подпадают под действие Конвенции, включая количество человек в каждой из этих групп в каждой земле и на федеральном уровне, среди которых были

⁷⁷ Первый обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 22 февраля 2019 года, п. 48.

⁷⁸ Первый доклад Стороны о ходе работы, 2 октября 2018 года, приложение.

⁷⁹ Первый обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 22 февраля 2019 года, пп. 12–13.

распространены данные публикации, а также примерное число судей, прокуроров и адвокатов, занимающихся делами, которые имеют отношение к Конвенции, в каждой земле и на федеральном уровне.

с) Что касается передачи Министерством юстиции информации о выводах Комитета по сообщениям АССС/С/2011/48 и АССС/С/2012/63 Консультативному совету, то Комитету необходимо получить информацию о том, какие действия предпринял в этой связи Консультативный совет. Например, получив эту информацию, распространил ли он выводы среди судей и прокуроров, и если да, то сколько человек из каждой группы получили эти сведения, от каждой земли и на федеральном уровне? Были ли выводы включены в последующие учебные мероприятия для судей и прокуроров, и если да, то сколько человек из каждой группы участвовали в таких мероприятиях, от каждой земли и на федеральном уровне?

119. В свете вышеизложенного Комитет, приветствуя предпринятые на сегодняшний день действия, все же заключает, что соответствующая Сторона еще не выполнила требования, содержащиеся в пункте 3 d) решения VI/8b.

Заключительные замечания

120. Комитет выражает свое разочарование в связи с тем, что в данный межсессионный период соответствующая Сторона проявила минимальную готовность к взаимодействию. Уже в первом подготовленном им обзоре хода работы Комитет предложил соответствующей Стороне провести обзор национального законодательства с целью выявления тех областей права, «относящихся к окружающей среде», в которые потребуются внести изменения, позволяющие обеспечить выполнение требований подпунктов 3 а) и 3 б) решения VI/8b. Несмотря на повторное приглашение Комитета во втором подготовленном им обзоре хода работы, соответствующая Сторона не предоставила никаких сведений, указывающих на проведение ею такого обзора. На ряд важных вопросов, сформулированных Комитетом во втором обзоре хода работы, соответствующая Сторона вообще не ответила. Кроме того, хотя Комитет приветствует тот факт, что вместе со своим заключительным докладом о ходе работы соответствующая Сторона представила переводы соответствующих изменений в законодательство земель, он выражает свое сожаление в связи с тем, что соответствующая Сторона не проинформировала Комитет о том, какое положение каждого из этих 14 изменений имеет отношение к подпунктам 3 а) и 3 б) решения VI/8b, и не предоставила текст положений действующего законодательства, в которые вносятся соответствующие изменения. Комитет разъясняет, что непредоставление соответствующей Стороной такой информации на базовом уровне привело к тому, что при рассмотрении хода работы соответствующей Стороны перед Комитетом встали гораздо более сложные задачи, чем следовало бы.

IV. Выводы

121. Комитет заключает:

а) хотя он и приветствует достигнутый прогресс, Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона еще не продемонстрировала, что она полностью выполнила требования подпункта 3 а) решения VI/8b в отношении процессуальной правомочности природоохранных НПО согласно статье 9 (пункт 3) на федеральном уровне;

б) хотя он и приветствует существенный достигнутый прогресс, Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона еще не продемонстрировала, что она полностью выполнила требования подпункта 3 а) решения VI/8b в отношении процессуальной правомочности природоохранных НПО согласно статье 9 (пункт 3) на уровне земель;

с) соответствующая Сторона еще не выполнила требования подпункта 3 б) решения VI/8b;

d) соответствующая Сторона еще не выполнила требования подпункта 3 c) решения VI/8b, и Комитет выражает свою серьезную озабоченность в связи с тем, что, по-видимому, соответствующая Сторона не считает это необходимым;

e) хотя он и приветствует предпринятые на сегодняшний день действия, Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона еще не выполнила требования подпункта 3 d) решения VI/8b.

122. Комитет рекомендует Совещанию Сторон подтвердить свое решение VI/8b и просить соответствующую Сторону:

a) в срочном порядке принять необходимые законодательные, нормативные и административные меры, а также меры практического характера для обеспечения того, чтобы критерии процессуальной правоспособности НПО оспаривать действия или бездействие частных лиц или государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде, в соответствии со статьей 9 (пункт 3) Конвенции были пересмотрены и конкретно изложены в секторальных природоохранных законах в дополнение к любым другим существующим критериям предоставления НПО процессуальной правоспособности в отношении законов, касающихся оценки воздействия на окружающую среду, комплексного предотвращения и контроля загрязнения, управления отходами или экологической ответственности;

b) при принятии мер по подпункту a) выше обеспечить также, чтобы представители общественности, включая НПО, имели доступ к адекватным и эффективным административным или судебным процедурам и средствам правовой защиты в целях оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают национальное законодательство, включая нормы административно-уголовного и уголовного права, относящиеся к окружающей среде;

c) в срочном порядке предусмотреть обзор соответствующего корпуса национального законодательства (как на федеральном уровне, так и на уровне земель) с целью выявления нерассмотренных областей законодательства, «касающегося окружающей среды», которые требуют адаптации для выполнения требований подпунктов 3 a) и 3 b) решения VI/8b, и представить обзор Комитету как можно скорее, но не позднее 1 июля 2022 года;

d) разработать программу по укреплению потенциала и обеспечить профессиональную подготовку судей, прокуроров и адвокатов по вопросам осуществления Конвенции;

e) представить Комитету как можно скорее, но не позднее 1 июля 2022 года, включающий в себя график план действий по выполнению подпунктов a), b) и d);

f) представить Комитету к 1 октября 2023 года и 1 октября 2024 года подробные доклады о ходе работы, содержащие информацию о принятых мерах и результатах, достигнутых в выполнении плана действий и вышеизложенных рекомендаций;

g) предоставить такую дополнительную информацию, которую Комитет может запросить в промежутке между упомянутыми выше датами представления докладов, с тем чтобы оказать Комитету содействие в рассмотрении прогресса Стороны в выполнении вышеизложенных рекомендаций;

h) принимать участие (с личным присутствием или в виртуальном формате) в заседаниях Комитета, на которых будет рассматриваться прогресс, достигнутый соответствующей Стороной в выполнении вышеизложенных рекомендаций.