



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 Европейским союзом его обязательств* **

Резюме

Настоящий документ подготовлен Комитетом по вопросам соблюдения в соответствии с просьбой, изложенной в пункте 63 доклада о работе шестой сессии Совещания Сторон (Будва, Черногория, 11–13 сентября 2017 года) (ЕСЕ/МР.РР/2017/2), и в соответствии с мандатом Комитета, изложенным в пункте 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон о рассмотрении вопросов соблюдения (ЕСЕ/МР.РР/2/Add.8).

* Настоящий документ выпускается без официального редактирования.

** Данный документ был представлен с опозданием в связи с тем, что для завершения его подготовки потребовалось дополнительное время.



I. Введение

1. На своей шестой сессии (Будва, Черногория, 11–13 сентября 2017 года) участники Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), согласились включить следующий текст в доклад о работе своей шестой сессии:

В духе стремления к консенсусу, учитывая исключительные обстоятельства, Совещание Сторон на основе консенсуса приняло решение об отсрочке принятия касающегося Европейского союза решения по проекту решения VI/8f до следующей очередной сессии Совещания Сторон, которая состоится в 2021 году. Европейский союз напоминает о своей готовности продолжить изучение путей и средств для обеспечения соблюдения Конвенции таким образом, который бы был совместим с основополагающими принципами правовой системы Европейского союза и его системой надзорного судопроизводства.

2. В пункте 63 своего доклада о работе шестой сессии Совещание Сторон просило Комитет по вопросам соблюдения рассмотреть любые изменения, произошедшие в связи с этим вопросом, и представить Совещанию Сторон соответствующий доклад. В этом контексте Европейский союз заявил, что он подтверждает свое обязательство в отношении осуществления решения V/9g (см. ECE/MP.PP/2017/2).

3. В соответствии с процедурой Комитета по вопросам соблюдения, запросу Совещания Сторон был присвоен регистрационный номер: запрос ACCC/M/2017/3.

II. Краткая информация о последующей деятельности

4. Автор сообщения ACCC/C/2010/54 представил 26 февраля 2018 года письменное заявление.

5. На своем шестидесятом заседании (Женева, 12–15 марта 2018 года) Комитет рассмотрел запрос ACCC/M/2017/3 на открытом заседании с участием в режиме аудиоконференции соответствующей Стороны, авторов сообщений ACCC/C/2008/32 и ACCC/C/2010/54, а также Италии, Норвегии, Нидерландов и Швейцарии в качестве наблюдателей. Председатель проинформировал соответствующую Сторону о том, что Комитет предложит ей представить до 1 октября 2018 года очередной доклад о ходе осуществления мер, принятых к этому сроку, во исполнение запроса ACCC/M/2017/3.

6. Соответствующая Сторона представила 13 июня 2018 года письменный вариант заявления, с которым она выступила на шестидесятом заседании Комитета, вместе с «дорожной картой» в отношении доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

7. Автор сообщения ACCC/C/2010/54 представил 26 июня 2018 года письменное заявление для шестидесятого заседания Комитета (Женева, 2–6 июля 2018 года).

8. Секретариат 31 июля 2018 года направил соответствующей Стороне письмо с напоминанием о крайнем сроке 1 октября 2018 года для представления доклада о ходе выполнения запроса ACCC/M/2017/3.

9. Соответствующая Сторона 1 октября 2018 года своевременно представила свой первый доклад о ходе выполнения запроса ACCC/M/2017/3.

10. Секретариат 5 октября 2018 года направил первый доклад соответствующей Стороны о ходе работы авторам сообщений ACCC/C/2008/32 и ACCC/C/2010/54 и наблюдателям, предложив им представить свои комментарии к 1 ноября 2018 года.

11. Авторы сообщений ACCC/C/2010/54 и ACCC/C/2008/32 соответственно 22 октября и 5 ноября 2018 года представили комментарии по первому докладу о ходе работы.

12. С учетом полученной информации Комитет 22 февраля 2019 года принял свой первый обзор хода работы в рамках электронной процедуры принятия решений. Подготовленный Комитетом первый обзор хода работы 26 февраля 2019 года был направлен соответствующей Стороне, авторам сообщений АССС/С/2008/32 и АССС/С/2010/54 и наблюдателям.
13. Автор сообщения АССС/С/2008/32 представил дополнительную информацию 5 марта 2019 года.
14. На своем шестьдесят третьем заседании (Женева, 11–15 марта 2019 года) Комитет рассмотрел выполнение запроса АССС/М/2017/3 на открытом заседании с участием соответствующей Стороны и авторов сообщений АССС/С/2008/32 и АССС/С/2010/54 в режиме аудиоконференции.
15. Соответствующая Сторона 30 апреля 2019 года представила заявление по итогам открытого заседания по запросу АССС/М/2017/3 на шестьдесят третьем заседании Комитета, а 6 мая 2019 года автор сообщения АССС/С/2008/32 представил комментарии по нему.
16. Комитет 28 мая 2019 года направил соответствующей Стороне рекомендации в отношении выполнения ею пункта 3 решения V/9g.
17. Секретариат 24 июля 2019 года направил соответствующей Стороне письмо, напомнив ей о предложении Комитета на его шестьдесят третьем заседании представить к 1 октября 2019 года второй доклад о ходе работы, посвященный достигнутым к этому сроку успехам в осуществлении пункта 3 решения V/9g и пункта 123 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II).
18. Соответствующая Сторона 30 сентября 2019 года обратилась с просьбой о продлении срока представления ею второго доклада о ходе работы, которую Председатель Комитета удовлетворил в тот же день.
19. Соответствующая Сторона 28 октября 2019 года представила свой второй доклад о ходе работы по запросу АССС/М/2017/3. Второй доклад о ходе работы соответствующей Стороны 30 октября 2019 года был направлен авторам сообщений АССС/С/2008/32 и АССС/С/2010/54 и наблюдателям для получения от них комментариев к 26 ноября 2019 года.
20. Авторы сообщений АССС/С/2008/32 и АССС/С/2010/54 соответственно 25 ноября и 13 декабря 2019 года представили комментарии по второму докладу о ходе работы.
21. Секретариат 21 января 2020 года направил соответствующей Стороне письмо, в котором сообщил, что Комитет готов предоставить консультации и помощь в отношении любых проектов мер по выполнению пункта 123 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II), а также выразил готовность Комитета встретиться в связи с этим с соответствующей Стороной.
22. Комитет подготовил свой второй обзор хода работы с учетом полученной к тому времени информации по запросу АССС/М/2017/3 и принял его в рамках своей электронной процедуры принятия решений 26 февраля 2020 года. Второй обзор хода работы был направлен в тот же день соответствующей Стороне и авторам сообщений АССС/С/2008/32 и АССС/С/2010/54, а также наблюдателям.
23. Соответствующая Сторона 6 марта 2020 года представила очередную «дорожную карту» в отношении доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В тот же день наблюдатель от сети НПО «Правосудие и окружающая среда» представил дополнительную информацию.
24. На своем шестьдесят шестом заседании (Женева, 9–13 марта 2020 года) Комитет рассмотрел выполнение запроса АССС/М/2017/3 на открытом заседании с участием соответствующей Стороны и авторов сообщений АССС/С/2008/32 и АССС/С/2010/54 в режиме аудиоконференции.
25. Автор сообщения АССС/С/2008/32 направил 11 марта 2020 года письменный вариант заявления, сделанного им в ходе шестьдесят шестого заседания Комитета.

26. Соответствующая Сторона 30 сентября 2020 года представила свой заключительный доклад о ходе работы по запросу АССС/М/2017/3, который затем был препровожден в тот же день авторам сообщений АССС/С/2008/32 и АССС/С/2010/54 и наблюдателям с предложением представить комментарии до 29 октября 2020 года.
27. Соответствующая Сторона 14 октября 2020 года представила обновленную информацию к своему заключительному докладу о ходе работы, включая законодательное предложение о внесении поправок в Орхусский регламент¹ и сообщение в адрес Европейского парламента, Совета, Европейского экономического и социального комитета и Комитета регионов об улучшении доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.
28. Комментарии соответствующей Стороны по заключительному докладу о ходе работы и законодательному предложению были получены 26 октября 2020 года от автора сообщения АССС/С/2010/54 и Совета адвокатов и юридических обществ Европы, а 28 октября 2020 года — от автора сообщения АССС/С/2008/32.
29. Соответствующая Сторона 5 ноября 2020 года обратилась к Комитету с просьбой предоставить ей консультацию по ее законодательному предложению о внесении поправок в Орхусский регламент.
30. Письмом от 12 ноября 2020 года Комитет подтвердил готовность предоставить запрашиваемую консультацию. В целях подготовки своего проекта рекомендаций Комитет также сообщил о своем намерении провести видеоконференцию по запросу АССС/М/2017/3 на своем шестьдесят восьмом заседании (23–27 ноября 2020 года), чтобы заслушать мнения соответствующей Стороны, авторов сообщений и наблюдателей о том, в какой степени законодательное предложение и сопровождающее его сообщение будут соответствовать требованиям выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II).
31. В рамках своего шестьдесят восьмого заседания Комитет 25 ноября 2020 года провел видеоконференцию с участием соответствующей Стороны, авторов сообщений АССС/С/2008/32 и АССС/С/2010/54 и наблюдателей.
32. Автор сообщения АССС/С/2008/32 и соответствующая Сторона по просьбе Комитета представили 25 и 26 ноября 2020 года соответственно практические примеры положений актов, прямо требующих осуществления мер на национальном уровне.
33. Авторы сообщений АССС/С/2010/54 и АССС/С/2008/32 представили 29 и 30 ноября 2020 года соответственно комментарии по практическим примерам, представленным соответствующей Стороной.
34. Соответствующая Сторона 30 ноября 2020 года представила свои комментарии по практическим примерам, представленным автором сообщения АССС/С/2008/32.
35. Соответствующая Сторона 19 декабря 2020 года проинформировала Комитет о том, что Совет Европейского союза принял свой общий подход по законодательному предложению Комиссии от 14 октября 2020 года.
36. Комитет подготовил свой проект рекомендации и согласовал его в рамках электронной процедуры принятия решений 18 января 2021 года. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 этот проект рекомендации был направлен в тот же день соответствующей Стороне, авторам сообщений АССС/С/2008/32 и АССС/С/2010/54 и наблюдателям для получения от них комментариев к 1 февраля 2021 года.
37. Комментарии по проекту рекомендации Комитета были получены 31 января 2021 года от автора сообщения АССС/С/2010/54 и 1 февраля 2021 года от

¹ Регламент (ЕС) № 1367/2006 Европейского парламента и Совета от 6 сентября 2006 года о применении положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, к учреждениям и органам Сообщества.

соответствующей Стороны, автора сообщения АССС/С/2008/32 и Европейского бюро по окружающей среде в качестве наблюдателя.

38. С учетом полученных комментариев Комитет доработал свою рекомендацию и принял ее с помощью электронной процедуры принятия решений 12 февраля 2021 года. В тот же день секретариат направил эту рекомендацию соответствующей Стороне, авторам сообщений АССС/С/2008/32 и АССС/С/2010/54 и наблюдателям.

39. Наблюдатель от сети НПО «Правосудие и окружающая среда» 5 марта 2021 года представил заявление по рекомендации Комитета соответствующей Стороне.

40. Соответствующая Сторона 25 июня 2021 года представила дополнительную информацию о ходе работы в отношении запроса АССС/М/2017/3.

41. Комитет 2 июля 2021 года завершил подготовку своего проекта доклада для седьмой сессии Совещания Сторон о ходе работы соответствующей Стороны по выполнению запроса АССС/М/2017/3 с помощью своей электронной процедуры принятия решений. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект доклада в тот же день был направлен соответствующей Стороне, авторам сообщений и наблюдателям для получения от них комментариев к 16 июля 2021 года.

42. На своем семьдесят первом заседании (Женева онлайн, 7–9 июля 2021 года) Комитет рассмотрел выполнение запроса АССС/М/2017/3 на открытом заседании с участием соответствующей Стороны, авторов сообщений АССС/С/2008/32 и АССС/С/2010/54 и наблюдателей с использованием виртуальных средств.

43. Комментарии по проекту доклада Комитета были получены 11 июля 2021 года от автора сообщения АССС/С/2010/54, 16 июля 2021 года — от соответствующей Стороны и наблюдателя от сети НПО «Правосудие и окружающая среда» и 20 июля 2021 года — от автора сообщения АССС/С/2008/32.

44. Соответствующая Сторона 23 июля 2021 года представила обновленную информацию.

45. С учетом полученной информации Комитет на закрытом заседании завершил подготовку своего доклада для седьмой сессии Совещания Сторон о выполнении запроса АССС/М/2017/3. Комитет утвердил доклад с помощью своей электронной процедуры принятия решений 26 июля 2021 года и обратился к секретариату с просьбой направить его соответствующей Стороне, авторам сообщений и наблюдателям.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

46. Для выполнения запроса АССС/М/2017/3 в отношении пункта 3 решения V/9g, соответствующей Стороне необходимо было предоставить Комитету доказательства того, что ею принята надлежащая нормативная база и/или четкие инструкции по выполнению статьи 7 Конвенции в отношении принятия национальных планов действий в области использования возобновляемых источников энергии (НПДВЭ). Это означает, что соответствующая Сторона должна обеспечить прозрачность и справедливость механизмов участия общественности в ее государствах-членах и предоставление общественности необходимой информации в рамках этих механизмов. Кроме того, такая нормативная база и/или четкие инструкции должны обеспечивать выполнение требований пунктов 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции, включая разумные сроки, предоставление достаточного времени для информирования общественности, а также подготовки и эффективного участия общественности, возможность участия общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов, и обеспечение должного учета результатов участия общественности. Более того, соответствующей Стороне необходимо должным образом адаптировать способ оценки НПДВЭ.

47. Чтобы выполнить запрос АССС/М/2017/3 в отношении выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II), соответствующей Стороне необходимо представить Комитету доказательства того, что:

a) Все соответствующие институты Европейского союза в рамках своей компетенции предпринимают необходимые шаги в целях обеспечения заинтересованной общественности доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 9 Конвенции.

b) В том случае, если соответствующая Сторона намерена полагаться на Орхусский регламент или другое законодательство Европейского союза, и в зависимости от того, в какой степени она намерена это делать в целях осуществления пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции:

i) в Орхусский регламент вносятся поправки либо разрабатывается новое законодательство Европейского союза, чтобы Суду Европейского союза (СЈЕU) было ясно, что это законодательство направлено на выполнение пункта 3 статьи 9 Конвенции;

ii) в новом или измененном законодательстве, направленном на реализацию Орхусской конвенции, используется формулировка, в которую четко и полностью перенесена соответствующая часть Конвенции; важно, в частности исправить недостатки в реализации, вызванные использованием слов или терминов, которые не полностью соответствуют терминологии Конвенции.

c) В том случае, если соответствующая Сторона намерена полагаться на судебную практику Суда Европейского союза, и в зависимости от того, в какой степени она намерена это делать в целях обеспечения выполнения обязательств, вытекающих из пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции, Суд Европейского союза:

i) оценивает законность мер Европейского союза по реализации в свете этих обязательств и действует соответствующим образом;

ii) толкует законодательство Европейского союза таким образом, чтобы оно в максимально возможной степени соответствовало целям пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции.

48. Комитет приветствует три доклада о ходе работы, представленные соответствующей Стороной, а также дополнительную информацию, которую она предоставила в периоды между этими докладами.

49. Комитет также приветствует комментарии и информацию, представленные авторами сообщений АССС/С/2008/32 и АССС/С/2010/54 и наблюдателями.

Пункт 3, первые три предложения, решения V/9g — надлежащая нормативная база или четкие инструкции в отношении принятия национальных планов действий в области использования возобновляемых источников энергии

Поправки к НПДВЭ государств-членов на 2010 год

50. Регламент по управлению энергетическим союзом и деятельности по борьбе с изменением климата² (Регламент по управлению) был принят соответствующей Стороной 11 декабря 2018 года; он вступил в силу 24 декабря 2018 года³. Регламент по управлению интегрирует в систему управления энергетическим союзом предыдущие обязательства, связанные с НПДВЭ, в рамках Директивы по возобновляемым источникам энергии⁴.

51. Соответственно, как указал Комитет в своих первом и втором обзорах хода работы, после вступления в силу Регламента по управлению Комитет не будет далее

² Регламент (ЕС) 2018/1999 Европейского Парламента и Совета от 11 декабря 2018 года по управлению энергетическим союзом и деятельности по борьбе с изменением климата.

³ Дополнительная информация от автора сообщения АССС/С/2008/32, 5 марта 2019 года, п. 3.

⁴ Второй доклад Стороны о ходе работы (решение V/9g), 28 октября 2019 года, п. 17.

рассматривать вопрос о внесении поправок в НПДВЭ государств-членов на 2010 год⁵. Комитет скорее рассмотрит меры, принятые соответствующей Стороной в целях создания надлежащей нормативной базы или четких инструкций в отношении принятия национальных планов в области энергетики и климата (НПЭК), которые заменят НПДВЭ после 2020 года⁶.

Принятие национальных планов в области энергетики и климата после 2020 года

52. Для того чтобы соответствовать содержанию первых трех предложений пункта 3 решения V/9g, соответствующая Сторона должна принять надлежащую нормативную базу или четкие инструкции, обеспечивающие государствам-членам введение в действие механизмов, касающихся принятия НПЭК, которые отвечали бы каждому из элементов статьи 7, изложенных в этом пункте, включая следующее:

- a) эти механизмы транспарентны и справедливы;
- b) в рамках этих механизмов необходимая информация доводится до сведения общественности;
- c) требования пунктов 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции выполняются, включая разумные сроки, предоставление достаточного времени для информирования общественности, а также для подготовки и эффективного участия общественности, возможности участия общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов, и обеспечение должного учета результатов участия общественности⁷.

53. Комитет рассматривает ниже, во-первых, приняла ли соответствующая Сторона на сегодняшний день надлежащую нормативную базу или, в ином случае, четкие инструкции, как того требует пункт 3 решения V/9g.

Надлежащая нормативная база

54. В своем заключительном докладе о ходе работы соответствующая Сторона не сообщает о том, что в Регламент по управлению внесены какие-либо поправки, имеющие отношение к пункту 3 решения V/9g.

55. В своих комментариях к заключительному докладу соответствующей Стороны о ходе работы автор сообщения АССС/С/2008/32 подтверждает, что соответствующая Сторона не вносила поправок в Регламент по управлению, и заявляет, что никакие другие нормативные или законодательные меры не принимались. Таким образом, он считает, что выводы Комитета, сделанные по итогам второго обзора хода работы, остаются в силе⁸.

56. Автор сообщения АССС/С/2008/32, кроме того, утверждает, что, поскольку первые НПЭК уже окончательно приняты, для выполнения пункта 3 решения V/9g соответствующей Стороне необходимо будет обеспечить надлежащую нормативную базу или четкие инструкции в отношении вторых НПЭК в 2029 году, а к тому времени и возможных поправок к первым НПЭК. Он отмечает, что в заключительном докладе соответствующей Стороны о ходе работы не упоминается о каких-либо мерах в связи с этим⁹.

57. В своих комментариях к заключительному докладу соответствующей Стороны о ходе работы автор сообщения АССС/С/2010/54 заявляет, что не видит никаких доказательств того, что соответствующая Сторона прилагает какие-либо усилия для выполнения своих юридических обязательств по Конвенции. В частности, автор сообщения ссылается на якобы неоднократные отказы соответствующей Стороны,

⁵ Подготовленный Комитетом первый обзор хода работы, 22 февраля 2019 года, п. 20; подготовленный Комитетом второй обзор хода работы, 26 февраля 2020 года, пп. 26–28.

⁶ Подготовленный Комитетом второй обзор хода работы, 26 февраля 2020 года, п. 28.

⁷ Там же, п. 46.

⁸ Комментарии автора сообщения АССС/С/2008/32, 28 октября 2020 года, п. 25.

⁹ Там же, п. 26.

в том числе в своем заключительном докладе о ходе работы, предоставить информацию, запрашиваемую Комитетом в его обзорах хода работы¹⁰.

58. Исходя из вышесказанного, Комитет понимает, что нормативно-правовая база остается такой, какой она была рассмотрена Комитетом в процессе второго обзора хода работы.

59. С этой целью в статье 9 (1) Регламента по управлению от каждого государства-члена требуется представить Комиссии свой проект НПЭК на период 2021–2030 годов к 31 декабря 2018 года и далее на каждые десять лет¹¹. В статье 3 (1) Регламента по управлению требуется, чтобы каждое государство-член представило свой окончательный НПЭК на период 2021–2030 годов к 31 декабря 2019 года, а также свой последующий НПЭК к 1 января 2029 года и далее на каждые десять лет¹².

60. В статье 10 Регламента по управлению предусматривается что:

Без ущерба для любых других требований законодательства Союза, каждое государство-член обеспечивает, чтобы общественности были заранее предоставлены возможности для эффективного участия в подготовке проекта комплексного национального плана в области энергетики и климата — в отношении планов на период с 2021 по 2030 год, в подготовке окончательного плана задолго до его принятия... Каждое государство-член, представляя такие документы в Комиссию, должно приложить резюме общественных мнений или предварительных мнений.

...

Каждое государство-член обеспечивает информирование общественности. Каждое государство-член устанавливает разумные сроки, предоставляя общественности достаточно времени для получения информации, участия и выражения своих мнений¹³.

61. В пункте 29 преамбулы Регламента по управлению предусматривается что:

При проведении консультаций с общественностью и в соответствии с Орхусской конвенцией государства-члены должны стремиться обеспечить равное участие, информирование общественности посредством публичных объявлений или других соответствующих средств, таких как электронные СМИ, доступ общественности ко всем соответствующим документам, а также задействование практических механизмов, связанных с участием общественности¹⁴.

62. В приложении I к Регламенту по управлению, где установлены общие рамки для национальных планов, предусматривается, что раздел A.1.3 каждого плана должен касаться «консультаций с заинтересованными сторонами, включая социальных партнеров, и вовлечения гражданского общества и широкой общественности»¹⁵.

63. В своем втором докладе о ходе работы соответствующая Сторона подчеркнула, что все наработанные экологические нормы законодательства Европейского союза продолжают применяться в сочетании с положениями Регламента по управлению¹⁶.

64. Поскольку со времени проведения Комитетом второго обзора хода работы соответствующая Сторона не внесла поправок в Регламент по управлению, анализ, проведенный Комитетом в этом обзоре, остается полностью применимым и повторяется ниже.

¹⁰ Комментарии автора сообщения ACCC/C/2010/54, 26 октября 2020 года, стр. 2–4.

¹¹ Второй доклад Стороны о ходе работы (решение V/9g), 28 октября 2019 года, приложение 1, р. 21.

¹² Там же, стр. 16.

¹³ Там же, стр. 22.

¹⁴ Там же, стр. 5.

¹⁵ Там же, стр. 47.

¹⁶ Второй доклад Стороны о ходе работы (решение V/9g), 28 октября 2019 года, п. 20.

Транспарентные и справедливые механизмы и необходимая информация

65. Мотивирующая формулировка о том, что «государства-члены *должны стремиться*», которая содержится в пункте 20 bis преамбулы предлагаемого Регламента, остается неизменной в пункте 29 принятого Регламента по управлению (см. пункт 61 выше). Кроме того, соответствующая Сторона не представила никаких объяснений в отношении того, как она будет обеспечивать выполнение требования статьи 7 о предоставлении необходимой информации общественности, несмотря на то, что Комитет предложил ей сделать это¹⁷. Соответственно, Комитет считает, что соответствующая Сторона еще не продемонстрировала, что она ввела четкое требование обеспечения того, чтобы механизмы участия общественности в подготовке НПЭК государств-членов были транспарентными и справедливыми и чтобы в рамках этих механизмов общественности предоставлялась необходимая информация.

Пункт 3 статьи 6

66. Комитет приветствует требование, содержащееся в статье 10 Регламента по управлению, о том, что «каждое государство-член должно установить разумные сроки, предоставляющие общественности достаточно времени для получения информации, участия и выражения своего мнения». Комитет считает, что статья 10 отвечает требованиям пункта 3 статьи 6 Конвенции.

Пункт 4 статьи 6

67. Комитет также приветствует требование, содержащееся в статье 10 Регламента по управлению, о том, что государства-члены «обеспечивают, чтобы общественности заранее были предоставлены возможности для эффективного участия» в подготовке проектов планов. Однако, как уже отмечал Комитет в своем первом обзоре хода работы¹⁸, в статье 10 Регламента по управлению не содержится прямого требования о том, чтобы общественность имела возможность участвовать «когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов», как этого требует пункт 4 статьи 6 Конвенции. Комитет подчеркивает, что фраза «когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов» (или иная эквивалентная формулировка) является основополагающим компонентом правовых обязательств, предусмотренных в пункте 4 статьи 6, и налагает требование, выходящее за рамки предоставленных «заранее возможностей для эффективного участия». Соответственно, Комитет считает, что соответствующая Сторона еще не продемонстрировала, что ею введено четкое требование обеспечить, чтобы требования пункта 4 статьи 6 были выполнены в отношении НПЭК государств-членов после 2020 года.

68. Более того, в отношении НПЭК на 2021–2030 годы в статье 10 Регламента умалчивается не только о каком-либо четком требовании участия общественности, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов, но и требуется участие общественности лишь в отношении «окончательного плана задолго до его принятия». Это означает, что согласно статье 10 требуется участие общественности в обсуждении НПЭК на 2021–2030 годы лишь в тот момент, когда возможности для рассмотрения различных вариантов, скорее всего, уже не будут открыты, не в последнюю очередь потому, что проекты планов уже будут представлены Комиссии для комментариев. В свете вышеизложенного Комитет считает, что соответствующая Сторона не смогла продемонстрировать, что она ввела четкое требование обеспечить выполнение требований пункта 4 статьи 6 в отношении, в частности, НПЭК государств-членов на 2021–2030 годы.

Пункт 8 статьи 6

69. В статье 10 принятого Регламента по управлению отсутствует какое-либо требование о том, чтобы государство-член обеспечило должный учет результатов участия общественности¹⁹. Ни требование, содержащееся в статье 10, о предоставлении вместе с НПЭК «резюме общественных мнений или

¹⁷ Подготовленный Комитетом первый обзор хода работы, 22 февраля 2019 года, п. 36.

¹⁸ Там же, п. 34.

¹⁹ Второй доклад Стороны о ходе работы (решение V/9g), 28 октября 2019 года, приложение 1, стр. 22.

предварительных мнений», ни пункт 1.3 раздела А части I приложения I к Регламенту по управлению не устанавливают никаких обязательств для государств-членов в отношении фактического учета результатов участия общественности. Соответствующая Сторона также не указала Комитету на какое-либо иное положение Регламента, налагающее такое обязательство.

70. Исходя из этого, Комитет считает, что соответствующая Сторона еще не продемонстрировала, что ею введено четкое требование обеспечить, чтобы требования пункта 8 статьи 6 были выполнены в отношении НПЭК государств-членов.

71. Исходя из соображений, изложенных в пунктах 65–70 выше, Комитет считает, что соответствующая Сторона создала нормативно-правовую базу, отвечающую требованиям пункта 3 статьи 6 Конвенции в отношении принятия НПЭК государств-членов, но еще не продемонстрировала, что ею создана надлежащая нормативно-правовая база для обеспечения выполнения других требований статьи 7 в этом отношении. В связи с этим ниже Комитет рассматривает вопрос о том, приняла ли соответствующая Сторона четкие инструкции с этой целью.

Четкие инструкции

72. Как неоднократно разъяснял Комитет, «четкая инструкция может быть приравнена к директивному распоряжению или приказу, которому должны следовать государства-члены»²⁰.

73. В своем заключительном докладе о ходе работы заинтересованная Сторона утверждает, что в своем сообщении «Сплоченные в деле создания энергетического союза и деятельности по борьбе с изменением климата — формирование основ для успешного перехода к использованию чистой энергии» от 18 июня 2019 года Европейская комиссия напомнила об обязательстве государств-членов обеспечить раннее и эффективное участие общественности в подготовке окончательных НПЭК, в том числе путем обобщения мнений общественности, в соответствии с обязательствами по Регламенту по управлению²¹.

74. Комитет отмечает, что на странице 21 сообщения от 18 июня 2019 года говорится:

Государствам-членам необходимо обеспечить, чтобы у общественности заранее имелись возможности для эффективного участия в подготовке окончательных планов, в которые затем следует включать резюме общественных мнений.

Наряду с этим Комиссия продолжит также работу по обеспечению участия всех слоев общества на системной основе, одновременно укрепляя взаимодействие между прилагаемыми европейскими, национальными и местными усилиями в рамках НПЭК.

75. Соответствующая Сторона утверждает, что согласно этому обязательству Комиссия обеспечила доступ общественности ко всем проектам НПЭК на своем веб-сайте, обеспечила перевод проектов НПЭК на английский язык, предоставила ссылки на национальные веб-сайты проектов НПЭК, а также разработала информационные бюллетени, обобщающие индивидуальные оценки Комиссией проектов НПЭК²².

76. Кроме того, заинтересованная Сторона заявляет, что для поддержки доступа общественности к информации о НПЭК Комиссия опубликовала на своем веб-сайте все окончательные НПЭК на период 2021–2030 годов вместе с переводом на английский язык, а также, при наличии, резюме планов. Она заявляет, что на том же

²⁰ Подготовленный Комитетом первый обзор хода работы по решению V/9g, 13 октября 2015 года, п. 12; подготовленный Комитетом второй обзор хода работы по решению V/9g, 23 февраля 2017 года, п. 55; ECE/MP.PP/2017/39, п. 20; подготовленный Комитетом первый обзор хода работы, 22 февраля 2019 года, п. 15; рекомендация Комитета, 28 мая 2019 года, п. 29; подготовленный Комитетом второй обзор хода работы, 26 февраля 2020 года, п. 47.

²¹ Заключительный доклад Стороны о ходе работы (решение V/9g), п. 34 и сноска 3.

²² Там же.

веб-сайте она также предоставила государствам-членам руководство в отношении того, «как соблюдать обязательства по участию общественности», включая ссылки на рекомендацию Комитета от 28 мая 2019 года²³.

77. Рассмотрев в пунктах 73–76 выше каждое из действий, о которых соответствующая Сторона сообщила в своем окончательном докладе о ходе работы, Комитет считает, что ни одно из них не представляет собой «четких инструкций», приравняемых к директивному распоряжению или приказу, которому должны следовать государства-члены. В связи с этим Комитет делает вывод, что соответствующая Сторона не продемонстрировала, что ею приняты «четкие инструкции» по выполнению статьи 7 Конвенции в отношении принятия НПЭК.

Заключительные замечания, касающиеся первых трех предложений пункта 3 решения V/9g

78. В свете вышеизложенного Комитет считает, что соответствующая Сторона создала нормативную базу, отвечающую требованиям пункта 3 статьи 6 Конвенции в отношении НПЭК, но еще не продемонстрировала, что ею принята либо надлежащая нормативно-правовая база, либо четкие инструкции в целях обеспечения выполнения других требований статьи 7 в деле принятия НПЭК, как того требуют первые три предложения пункта 3 решения V/9g.

Последнее предложение пункта 3 решения V/9g — оценка НПЭК

79. При рассмотрении вопроса о степени выполнения соответствующей Стороной последнего предложения пункта 3 решения V/9g, в котором от соответствующей Стороны требуется адаптировать способ оценки ею НПДВЭ, Комитет изучил меры, принятые соответствующей Стороной в этот межсессионный период, для адаптации способа оценки:

- a) НПДВЭ государств-членов на 2010 год;
- b) НПЭК государств-членов после 2020 года.

НПДВЭ государств-членов на 2010 год

80. Что касается проведенной соответствующей Стороной оценки НПДВЭ государств-членов на 2010 год, то Комитет в своем втором обзоре хода работы вновь выразил серьезную обеспокоенность тем, что:

Несмотря на то, что ей прямо было предложено сделать это в первом обзоре хода работы Комитета, соответствующая Сторона в своем втором докладе о ходе работы до сих пор не дала ответа на вопросы, заданные ей в ходе второго обзора хода работы по решению V/9g Комитета в последний межсессионный период²⁴.

81. Выражая сожаление по поводу отсутствия участия соответствующей Стороны в решении данного вопроса, Комитет пришел к следующему выводу:

Поскольку надлежащая нормативная база или четкие инструкции по применению статьи 7 в отношении НПДВЭ так и не были, а после замены НПДВЭ НПЭК никогда уже не будут созданы соответствующей Стороной, не останется ни надлежащей базы, ни четких инструкций, согласно которым можно было бы оценить участие общественности в НПДВЭ. Таким образом, Комитет считает, что в дальнейшем ему было бы бесполезно тратить время на рассмотрение способа, [которым] соответствующая Сторона оценивает НПДВЭ, а вместо этого ему целесообразнее было бы сосредоточить внимание на рассмотрении оценки соответствующей Стороной НПЭК государств-членов после 2020 года. Комитет подчеркивает, что он ожидает от соответствующей Стороны гораздо более активного продвижения вперед, по сравнению с тем,

²³ Там же, пп. 41 и 42.

²⁴ Подготовленный Комитетом второй обзор хода работы, п. 62.

которое она обеспечивала в отношении оценки НПДВЭ государств-членов на 2010 год²⁵.

82. Таким образом, ниже Комитет рассматривает способ, которым соответствующая Сторона оценивает НПЭК государств-членов после 2020 года.

НПЭК государств-членов после 2020 года

83. В своем втором обзоре хода работы Комитет предложил соответствующей Стороне представить вместе с окончательным докладом о ходе работы:

а) по каждому государству-члену — соответствующие разделы его окончательного НПЭК на 2021–2030 годы, в которых говорится о соответствующем участии общественности в разработке этого плана;

б) по каждому государству-члену — проведенную Комиссией оценку участия общественности в отношении разработки окончательного варианта НПЭК на 2021–2030 годы;

в) объяснение конкретных мер, принятых ею к этому сроку в отношении каждого государства-члена, чья информация о выполнении статьи 7 в его окончательном НПЭК на 2021–2030 годы либо i) недостаточна, либо ii) возможно свидетельствует о неспособности обеспечить участие общественности, которое полностью соответствовало бы требованиям статьи 7 Конвенции²⁶.

84. Соответствующая Сторона в своем заключительном докладе о ходе работы сообщает, что оценка окончательных НПЭК «проводится службами Комиссии» и, как ожидается, будет опубликована в середине октября 2020 года. Она утверждает, что оценка будет содержать «замечания» в отношении того, как Регламент по управлению применяется государствами-членами, как они учитывают рекомендации соответствующей Стороны от июня 2019 года и «как государства-члены сообщают о том, что общественность вовлечена в подготовку окончательных НПЭК, в соответствии с обязательствами государств-членов как полноправных сторон Орхусской конвенции»²⁷.

85. Соответствующая Сторона далее заявляет, что в рамках своих дискреционных полномочий, предусмотренных договорами Европейского союза, она будет «продолжать добиваться соответствия и соблюдения государствами-членами их правовых обязательств перед ЕС, включая обязательства по Регламенту по управлению, связанные с участием общественности, когда это возможно и необходимо»²⁸.

86. В своей дополнительной информации, направленной 25 июня 2021 года, соответствующая Сторона сообщает, что 17 сентября 2020 года, после представления НПЭК всех государств-членов, она опубликовала Сообщение «Общеввропейская оценка национальных планов в области энергетики и климата». В нем также говорится, что «эти планы были предметом широких консультаций с заинтересованными сторонами, гражданским обществом и гражданами в целях обеспечения вовлеченности общественности и ее широкой поддержки»²⁹.

87. Соответствующая Сторона сообщает далее, что 14 октября 2020 года она опубликовала 27 индивидуальных оценок, в которых ею было оценено, в частности, в отношении каждого государства-члена, «имело ли место участие общественности на национальном уровне в подготовке окончательных НПЭК». Цель этой оценки, по мнению соответствующей Стороны, заключалась в том, чтобы «облегчить общественный контроль» за обязательствами государств-членов по Конвенции³⁰.

²⁵ Там же, п. 63.

²⁶ Там же, пп. 67 и 79.

²⁷ Заключительный доклад Стороны о ходе работы (решение V/9g), пп. 43 и 44.

²⁸ Там же, п. 45.

²⁹ Дополнительная информация Стороны, 25 июня 2021 года, стр. 1.

³⁰ Там же.

88. Автор сообщения АССС/С/2008/32 утверждает, что ни «общевропейская оценка», ни индивидуальные оценки, опубликованные Комиссией (см. пункты 86 и 87 выше), не являются надлежащей оценкой, которая могла бы стать основанием для разбирательства в связи с нарушением в отношении любого государства-члена, чья информация является недостаточной или свидетельствует о неспособности обеспечить участие общественности в полном соответствии с требованиями статьи 7, как это, по мнению Комитета, необходимо для выполнения требований, содержащихся в последнем предложении пункта 3 решения V/9g³¹.

89. Автор сообщения АССС/С/2008/32 утверждает, что «общевропейская оценка» является лишь констатацией того, что по НПЭК проводились «широкие консультации» и «широкие консультации и участие на национальном и субнациональном уровнях» и что в ней не содержится критического анализа каких-либо недостатков процедур участия общественности. Он также утверждает, что в рамках «общевропейской оценки» нет специального раздела, посвященного тому, как государства-члены выполняют обязательства в отношении участия общественности³².

90. Что касается индивидуальных оценок НПЭК, опубликованных соответствующей Стороной, то автор сообщения АССС/С/2008/32 утверждает, что в них содержится лишь очень краткое описание процедуры участия общественности в соответствующем государстве-члене и не содержится никакой оценки последующих мер или объявления о них. Более того, сообщения, как представляется, основаны исключительно на том, что сообщило само соответствующее государство-член. В качестве примера автор сообщения комментирует индивидуальные оценки НПЭК Испании и Германии, подчеркивая при этом, что это всего лишь примеры и для демонстрации выбраны не самые вопиющие недостатки³³.

91. Что касается индивидуальной оценки НПЭК Испании заинтересованной Стороной, то автор сообщения АССС/С/2008/32 отмечает, что в ней кратко упоминается, что Испания не представила ни резюме общественных мнений, ни того, как эти мнения были учтены в окончательном варианте НПЭК. Однако этот факт просто констатирован в оценке, без какого-либо определения или конкретной просьбы к Испании по этому поводу³⁴. Автор сообщения также указывает, что в оценке не упоминается тот факт, что в подготовке проекта НПЭК не было участия общественности, а имело место участие лишь на этапе подготовки окончательного варианта плана³⁵.

92. В отношении индивидуальной оценки НПЭК Германии, проведенной соответствующей Стороной, автор сообщения АССС/С/2008/32 утверждает, что в оценке сказано о том, что не ясно, каким образом были учтены общественные мнения, а просто констатируется этот факт, и не указаны какие-либо последующие действия в связи с этим³⁶.

93. Автор сообщения АССС/С/2010/54 утверждает, что соответствующая Сторона должна нести ответственность за обеспечение соблюдения государствами-членами положений Регламента по управлению и Конвенции, однако соответствующая Сторона не представила никакой документации, подтверждающей, что требуемое участие общественности в подготовке юридически обязательных НПЭК завершилось до их принятия³⁷. Например, в отношении окончательного НПЭК Ирландии не был опубликован краткий отчет об участии общественности в разработке НПЭК, а в действительности состоялись лишь две из трех консультаций с общественностью, упомянутых Ирландией в ее окончательном НПЭК³⁸. Более того, НПЭК никогда не

³¹ Комментарии автора сообщения АССС/С/2008/32, 28 октября 2020 года, пп. 30 и 31.

³² Там же, пп. 32 и 33.

³³ Там же, пп. 34 и 35.

³⁴ Там же, п. 36.

³⁵ Там же, п. 37.

³⁶ Там же, п. 38.

³⁷ Комментарии автора сообщения АССС/С/2010/54, 26 октября 2020 года, стр. 7.

³⁸ Там же, стр. 5.

подвергался экологической оценке в какой бы то ни было форме, хотя необходимость такой оценки была отмечена в ходе консультаций с общественностью, проведенных по проекту НПЭК³⁹.

94. Наблюдатель от сети НПО «Правосудие и окружающая среда» сообщает, что, согласно его исследованию, ни одно государство-член не обеспечило участия общественности на ранней стадии подготовки проекта НПЭК, что ограниченно и запоздало проведенные консультации были «не очень инициативными, а скорее формальными», что некоторые представленные общественности проекты НПЭК были неполными либо в них отсутствовали целые главы, а результаты консультаций с общественностью были слабо или вовсе не отражены в НПЭК⁴⁰.

95. Комитет принимает к сведению «общевропейскую оценку» и индивидуальные оценки НПЭК государств-членов, представленные соответствующей Стороной 25 июня 2021 года. Однако, учитывая, что «общевропейская оценка» была опубликована 17 сентября 2020 года, т. е. до 1 октября 2020 года, крайнего срока для представления заключительного доклада соответствующей Стороны о ходе работы, Комитет задается вопросом, почему она была представлена Комитету только через девять месяцев после этого крайнего срока.

96. Аналогичным образом индивидуальные оценки были опубликованы 14 октября 2020 года. Однако, несмотря на то, что Комитет в своем втором обзоре хода работы прямо обратился к соответствующей Стороне с просьбой представить эти индивидуальные оценки вместе с ее заключительным докладом о ходе работы, 27 индивидуальных оценок были представлены Комитету лишь спустя более восьми месяцев после их опубликования. Учитывая ясную просьбу Комитета, вызывает разочарование неспособность соответствующей Стороны предоставить Комитету индивидуальные оценки сразу после их опубликования в середине октября 2020 года.

97. Кроме того, Комитет сожалеет о том, что соответствующая Сторона полностью не сумела дать ответ на содержащееся в пунктах 67 и 79 его второго обзора хода работы предложение Комитета представить вместе с заключительным докладом о ходе работы:

а) по каждому государству-члену — соответствующие разделы его окончательного НПЭК на 2021–2030 годы, в которых говорится о соответствующем участии общественности в разработке этого плана;

...

с) объяснение конкретных мер, принятых ею к этому сроку в отношении каждого государства-члена, чья информация о выполнении статьи 7 в его окончательном НПЭК на 2021–2030 годы либо i) недостаточна, либо ii) возможно свидетельствует о неспособности обеспечить участие общественности, которое полностью соответствовало бы требованиям статьи 7 Конвенции⁴¹.

98. Несмотря на то, что соответствующая Сторона поздно представила 27 индивидуальных оценок, Комитет рассмотрел их содержание. В связи с этим Комитет приветствует, что соответствующая Сторона действительно дала оценку, хотя и весьма кратко, той степени участия общественности по каждому НПЭК, которое, по-видимому, имело место.

99. По этому поводу Комитет с обеспокоенностью отмечает, что в результате индивидуальных оценок выясняется, что в значительном числе НПЭК государств-членов не содержится ни резюме общественных мнений, ни резюме того, как эти мнения были учтены в их НПЭК.

³⁹ Комментарии автора сообщения АССС/С/2010/54 по проекту доклада Комитета, 11 июля 2021 года, стр. 1 и 2.

⁴⁰ Комментарии наблюдателя от сети НПО «Правосудие и окружающая среда» по проекту доклада Комитета, 16 июля 2021 года, стр. 1 и 2.

⁴¹ Второй обзор Комитетом хода работы, пп. 67 и 79.

100. Как неоднократно указывал Комитет, оценка заинтересованной Стороной информации, предоставленной государствами-членами о проведенной по их планам процедуре участия общественности в сочетании с реальной возможностью проведения разбирательств в связи с нарушениями в отношении какого-либо государства-члена, чья информация является недостаточной или свидетельствует о том, что участие общественности не было проведено в полном соответствии с требованиями статьи 7, может отвечать условиям заключительного предложения пункта 3 решения V/9g⁴².

101. Однако, несмотря на четкое предложение Комитета, содержащееся в пунктах 67 и 69 его второго обзора хода работы, соответствующая Сторона до настоящего времени не представила Комитету никакой информации о конкретных мерах, которые она приняла или предлагает принять в отношении каждого из государств-членов, чья информация о выполнении статьи 7 в ее окончательном НПЭК на 2021–2030 годы либо недостаточна, либо свидетельствует о возможной неспособности обеспечить участие общественности, которое в полной мере отвечало бы требованиям статьи 7 Конвенции.

102. В свете вышеизложенного Комитет считает, что, несмотря на то, что с одобрением воспринимается тот факт, что соответствующая Сторона провела, хотя и весьма кратко, оценку участия общественности в подготовке НПЭК каждого государства-члена, соответствующая Сторона еще не выполнила требований заключительного предложения пункта 3 решения V/9g.

Пункт 123 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II)

103. Соответствующая Сторона 14 октября 2020 года представила текст законодательного предложения о внесении поправок в Орхусский регламент, опубликованный в тот же день Европейской комиссией⁴³.

104. По просьбе соответствующей Стороны⁴⁴ 12 февраля 2021 года Комитет предоставил соответствующей Стороне консультацию в отношении того, в какой степени законодательное предложение будет соответствовать пункту 123 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008 (часть II)⁴⁵.

105. В своем консультативном мнении Комитет, в частности, заключил следующее:

Для решения проблем, выявленных в части II выводов Комитета по сообщению АССС/2008/32, соответствующей Стороне следует:

а) обеспечить, чтобы доступ к процедурам пересмотра для оспаривания действий или бездействия со стороны учреждений и органов Европейского союза, противоречащих законодательству ЕС, касающемуся окружающей среды, был предоставлен не только НПО, но и другим представителям общественности, даже при условии необходимости соблюдения определенных критериев согласно Конвенции;

б) исключить слово «обязательный» из предложенной поправки, с тем чтобы в соответствующей формулировке содержалось лишь «имеет юридические и внешние последствия»;

в) внести поправку в предложенное исключение из сферы пересмотра тех положений акта, в отношении которых законодательство Союза прямо требует принятия мер по реализации на уровне государства-члена, чтобы такие положения действительно были немедленно открыты для пересмотра (Комитет не ожидает, что административный пересмотр в соответствии с Орхусским регламентом будет охватывать меры по осуществлению, принятые государствами-членами); и

⁴² Там же, п. 66; ECE/MP.PP/2017/39, п. 38.

⁴³ Электронное письмо соответствующей Стороны, 14 октября 2020 года, и приложение 1.

⁴⁴ Просьба Стороны о консультации, 5 ноября 2020 года.

⁴⁵ Консультативное мнение Комитета, 12 февраля 2021 года, п. 71.

d) учитывать также выводы и рекомендации Комитета по сообщению АССС/С/2015/128 в контексте текущего законодательного процесса по внесению поправок в Орхусский регламент⁴⁶.

106. Совет Европейского союза 17 декабря 2020 года принял свой общий подход по законодательному предложению, опубликованному Европейской комиссией, а Европейский парламент 21 мая 2021 года утвердил свою позицию на переговорах.

107. В ходе заключительных переговоров в трехстороннем формате (трилоге) между участниками законодательного процесса (созаконодателями) 12 июля 2021 года было достигнуто соглашение о пересмотре Орхусского регламента (соглашение созаконодателей)⁴⁷.

108. Комитет рассматривает ниже, в какой степени соглашение созаконодателей о внесении поправок в Орхусский регламент, если он будет принят в таком виде, соответствовало бы требованиям пункта 123 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II).

Доступ к процедурам пересмотра для организаций, не являющихся НПО

109. Соглашением созаконодателей предусматривается, что другие представители общественности, помимо экологических НПО, могут требовать пересмотра действий или бездействия учреждений и органов Европейского союза на условиях, которые далее будут изложены в новой статье 11 (1а) Орхусского регламента:

a) Они [представители общественности] должны продемонстрировать, что ущемление их прав вызвано предполагаемым нарушением экологического законодательства и что такое ущемление затрагивает их непосредственно по сравнению с общественностью в целом; или

b) они должны продемонстрировать достаточный общественный интерес и то, что требование о пересмотре поддерживают не менее 4000 представителей общественности, проживающих или обосновавшихся в не менее чем 5 государствах-членах, причем не менее 250 представителей общественности проживают или обосновались в каждом из этих государств-членов.

c) В обоих случаях представители общественности должны быть представлены неправительственной организацией, которая отвечает критериям, изложенным в первом пункте выше [статьи 11 (1) Орхусского регламента], или адвокатом, уполномоченным вести дела в суде государства-члена. Этот адвокат или неправительственная организация сотрудничают с соответствующим учреждением или органом Союза в целях установления, что количественные условия, указанные в пункте 1а (b), выше, соблюдены в тех случаях, когда это применимо, и по запросу предоставляют дополнительные тому доказательства⁴⁸.

110. Кроме того, в соглашении созаконодателей предусматривается внесение поправки в статью 11 (2) Орхусского регламента, в которой говорится о том, что «Комиссия принимает положения, необходимые для обеспечения транспарентного и последовательного применения критериев и условий, упомянутых в пунктах 1 и 1а (с), выше»⁴⁹.

111. Соглашение созаконодателей также предусматривает внесение в Орхусский регламент ряда общих положений. К ним относятся следующие:

(4) Принимая во внимание положения пунктов 3 и 4 статьи 9 Орхусской конвенции, а также выводы и рекомендации Комитета по вопросам соблюдения

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Комментарии Стороны по проекту доклада Комитета, 16 июля 2021 года.

⁴⁸ Обновленная информация Стороны, 23 июля 2021 года, приложение 1, стр. 13 и 14.

⁴⁹ Там же, стр. 14.

Орхусской конвенции⁵⁰, законодательство Союза должно быть приведено в соответствие с положениями Орхусской конвенции о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды таким образом, чтобы это было совместимо с основополагающими принципами права Союза и его системой судебного надзора.

...

(14b) При демонстрации ущемления их прав представители общественности должны продемонстрировать нарушение их прав. К этому может относиться необоснованное ограничение или препятствие в осуществлении таких прав.

(14c) Представители общественности не обязаны демонстрировать, что они непосредственно и индивидуально заинтересованы согласно статье 263, четвертый пункт, Договор о функционировании Европейского союза (TFEU), в толковании Суда Европейского союза. Однако, чтобы избежать того, чтобы любой представитель общественности имел безоговорочное право требовать внутреннего пересмотра («народная жалоба»), чего не требуется в соответствии с Орхусской конвенцией, они должны продемонстрировать, что на них оказывается непосредственное воздействие по сравнению с общественностью в целом. Это может быть случай неотвратимой угрозы их собственному здоровью и безопасности или ущемления права, на которое они имеют право в соответствии с законодательством Союза, в результате предполагаемого нарушения экологического законодательства, в соответствии с прецедентным правом Суда Европейского союза.

(14d) При демонстрации достаточного общественного интереса представителям общественности следует коллективно продемонстрировать как наличие общественного интереса в сохранении, защите и улучшении качества окружающей среды, охране здоровья человека, разумном и рациональном использовании природных ресурсов или борьбе с изменением климата, так и то, что их требование о пересмотре поддерживает достаточное число физических или юридических лиц по всему Союзу путем сбора их подписей физически или в цифровой форме⁵¹.

112. В соглашении созаконодателей также предусматривается, что статья 12 (2) Регламента должна быть изменена, с тем чтобы указать в ней, что представители общественности, не являющиеся НПО, могут в равной степени возбуждать дела в Суде Европейского союза согласно соответствующим положениям Договора о функционировании Европейского союза⁵².

113. Положения статьи 11 (1a), в соответствии с соглашением созаконодателей, вступят в силу через 18 месяцев после даты вступления в силу Регламента с внесенными в него поправками⁵³.

114. Комитет напоминает, что в своем консультативном мнении соответствующей Стороне он указал, что:

Между подходом, ограничивающим административный пересмотр только НПО, и «народной жалобой» можно создать нормативную основу... которая позволяет получить доступ к процедурам пересмотра лицам, удовлетворяющим определенным критериям, например лицам, демонстрирующим «достаточный интерес» к оспариваемому акту⁵⁴.

⁵⁰ Сноска в соглашении созаконодателей: «См. выводы и рекомендации Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции по делу ACCC/C/2008/32 на сайтах <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html> и https://unece.org/env/pp/cc/accc.m.2017.3_european-union».

⁵¹ Обновленная информация Стороны, 23 июля 2021 года, приложение 1, стр. 9 и 10.

⁵² Там же, стр. 15.

⁵³ Там же.

⁵⁴ Консультативное мнение Комитета, 12 февраля 2021 года, п. 39.

115. Комитет также заявил, что:

Именно соответствующая Сторона должна определить, какие меры могут быть наиболее осуществимыми и целесообразными, принимая во внимание ее особый характер как организации региональной экономической интеграции⁵⁵.

116. Комитет приветствует, что в соглашении созаконодателей предусматриваются два альтернативных пути доступа к правосудию для представителей общественности, не являющихся экологическими НПО. Принимая во внимание особый характер соответствующей Стороны как организации региональной экономической интеграции, Комитет считает, что сочетание двух альтернативных путей, указанных в пункте 109 выше, на первый взгляд обеспечивает представителям общественности возможность соблюдения требований пункта 3 статьи 9 Конвенции. Комитет подчеркивает, однако, что вопрос о соответствии на практике этих критериев указанным требованиям, включая возможность для представителей общественности оспаривать существо акта в порядке, соответствующем требованиям пункта 4 статьи 9, будет также зависеть от их толкования соответствующими административными органами и судами соответствующей Стороны.

117. Исходя из представленной ему информации, Комитет считает, что при условии их толкования на практике в соответствии с требованиями Конвенции, поправки, внесенные соглашением созаконодателей, если они будут приняты в таком виде, устранило бы озабоченность Комитета, выраженную в пункте 93 его выводов по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II) в отношении доступа к правосудию для субъектов, не являющихся НПО, и, таким образом, отвечало бы в связи с этим требованиям пункта 123 выводов.

Акты индивидуального масштаба

118. Соглашением созаконодателей не предусматриваются какие-либо изменения законодательного предложения, принятого Европейской комиссией, чтобы снять ограничение, согласно которому только акты индивидуального масштаба подлежат рассмотрению по Регламенту.

119. Ссылаясь на пункт 43 своей рекомендации от февраля 2021 года, Комитет считает, что соглашение созаконодателей, если оно будет принято в таком виде, разрешило бы проблемы, поднятые в пункте 51 его выводов по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II) в отношении актов индивидуального масштаба, и, следовательно, отвечало бы требованиям пункта 123 выводов в этом отношении⁵⁶.

Акты, не принятые в соответствии с экологическим законодательством

120. Соглашением созаконодателей не предусматриваются какие-либо изменения законодательного предложения, принятого Европейской комиссией, с целью снятия ограничения, согласно которому только акты, принятые в соответствии с экологическим законодательством, подлежат рассмотрению по Регламенту.

121. Ссылаясь на пункт 44 своей рекомендации от февраля 2021 года, Комитет считает, что соглашение созаконодателей, если оно будет принято в таком виде, устранило бы проблемы, поднятые в пункте 100 его выводов по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II) в отношении актов, не принятых в соответствии с экологическим законодательством, и, следовательно, отвечало бы требованиям пункта 123 выводов в этом отношении⁵⁷.

Акты, не имеющие юридически обязательных и внешних последствий

122. В соглашении созаконодателей предусматривается, что определение административных актов в статье 2 (1) (g) Регламента будет изменено так, чтобы оно

⁵⁵ Там же, п. 41.

⁵⁶ Там же, п. 43.

⁵⁷ Там же, п. 44.

относилось лишь к актам, имеющим «юридические и внешние последствия», вместо «юридически обязательных и внешних последствий»⁵⁸.

123. Кроме того, будут введены два новых общих положения, объясняющих что:

(10a) Согласно статье 263 Договора о функционировании Европейского союза в толковании Суда Европейского союза, акт должен рассматриваться как имеющий внешние последствия, а, следовательно, может быть предметом ходатайства о пересмотре, если предполагается, что он создает правовые последствия по отношению к третьим сторонам. Подготовительные акты, рекомендации, заключения и аналогичные необязательные акты, которые не влекут за собой юридических последствий по отношению к третьим сторонам и не могут рассматриваться как имеющие внешние последствия, согласно прецедентному праву Суда Европейского союза не должны, следовательно, считаться административными актами по Регламенту (ЕС) № 1367/2006.

(10b) В целях обеспечения юридической последовательности акт считается имеющим юридические последствия и, следовательно, может быть предметом ходатайства о пересмотре в соответствии со статьей 263 Договора о функционировании Европейского союза в толковании Суда Европейского союза. Рассмотрение акта как имеющего юридические последствия подразумевает, что акт может быть предметом ходатайства о пересмотре, независимо от его формы, поскольку его сущность рассматривается с точки зрения порождаемых им последствий, его цели и его содержания⁵⁹.

124. Комитет приветствует достигнутое созаконодателями согласие в отношении исключения слова «обязательный» из определения административных актов в статье 2 (1) (g) Регламента. Комитет считает, что его исключение соответствует пункту 55 его рекомендации от февраля 2021 года.

125. Комитет напоминает, что в своей рекомендации он заявил, что «если требование «внешнего последствия» не подразумевает требования чего-то большего, чем то, что действие или бездействие потенциально может нарушить законодательство ЕС, касающееся окружающей среды, Комитет не считает ссылку на «внешние последствия» проблематичной»⁶⁰. Он также заявил, что «при условии, что ссылка на правовые последствия не подразумевает требования чего-то большего, чем то, что действие или бездействие может нарушить законодательство ЕС, касающееся окружающей среды, Комитет не считает, что ссылка на действия, имеющие “правовые последствия”, создала бы проблему»⁶¹.

126. Исходя из вышесказанного, Комитет считает, что соглашение созаконодателей, если оно будет принято в таком виде, устранило бы озабоченность, выраженную в пункте 104 его выводов по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II) в отношении актов, не имеющих юридически обязательных и внешних последствий, и, следовательно, соответствовало бы требованиям пункта 123 выводов в этом отношении.

Положения актов, требующих принятия мер по осуществлению на уровне государств-членов

127. В соответствии с соглашением созаконодателей, определение административных актов в статье 2 (1) (g) Регламента, предложенное в законодательном предложении Комиссии, будет пересмотрено, чтобы больше не исключать из рассмотрения акты, которые требуют либо мер по осуществлению на уровне Европейского союза, либо на национальном уровне.

128. Соответствующая Сторона заявляет, что все связанные с этим общие положения в законодательном предложении Комиссии также будут исключены⁶².

⁵⁸ Обновленная информация Стороны, 23 июля 2021 года, приложение 1, стр. 12.

⁵⁹ Там же, пп. 7 и 8.

⁶⁰ Консультативное мнение Комитета, 12 февраля 2021 года, п. 52.

⁶¹ Там же, п. 54.

⁶² Комментарии Стороны по проекту доклада Комитета, 16 июля 2021 года, стр. 2 и 3.

129. Комитет отмечает, что текст, представленный соответствующей Стороной 23 июля 2021 года, как представляется, действительно больше не содержит таких ссылок⁶³. Вместо этого в соглашении созаконодателей содержится положение о том, что «акты, принятые государственными органами государств-членов, включая национальные меры по осуществлению, принятые на уровне государства-члена на основании требования подзаконного акта по законодательству Союза, не подпадают под действие Регламента (ЕС) № 1367/2006 согласно Договорам и принципу автономии национальных судов»⁶⁴.

130. Комитет приветствует достигнутое созаконодателями согласие в отношении исключения из предложенного определения административных актов положения об исключении актов, требующих принятия мер по осуществлению на уровне Европейского союза или на национальном уровне.

131. Комитет считает, что соглашение созаконодателей, если оно будет принято в таком виде, устранило бы озабоченности, выраженные в пунктах 65–68 рекомендации Комитета от февраля 2021 года в отношении исключения из рассмотрения актов, требующих либо мер по осуществлению на уровне Европейского союза, либо на национальном уровне, и, следовательно, соответствовало бы требованиям пункта 123 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II) в этом отношении.

Дополнительные поправки

132. В соглашении созаконодателей предусматривается новая статья 10 (2) в Регламенте, которая обязывала бы учреждение или орган Союза рассматривать любое ходатайство о пересмотре, если только оно не является явно необоснованным или явно бездоказательным⁶⁵. В новой статье 10 (2) также предусматривалось бы, что «в случае, если учреждение или орган Союза получают несколько ходатайств о пересмотре одного и того же действия или бездействия, эти учреждение или орган могут объединить эти ходатайства и рассматривать их как одно»⁶⁶.

133. В связи с этим будет также введено новое общее положение, в котором будет указано следующее:

14f) В случае, если учреждение или орган Союза получают несколько ходатайств о пересмотре одного и того же действия или бездействия и объединят такие ходатайства для их оценки в рамках единой процедуры, учреждение или орган Союза в своих ответах должны рассмотреть каждое ходатайство по существу. В частности, если любое такое ходатайство считается неприемлемым по процедурным основаниям или если оно отклоняется по существу, это не должно препятствовать рассмотрению других ходатайств о пересмотре, оцениваемых в рамках той же процедуры⁶⁷.

134. По соглашению созаконодателей в Регламент также будет включена статья 11а, обязывающая учреждения и органы Союза «публиковать все ходатайства о внутреннем пересмотре как можно скорее после их получения, а также все окончательные решения по этим ходатайствам как можно скорее после их принятия». В статье 11а также предусматривается, что учреждения и органы Союза «могут создавать онлайн-системы для получения ходатайств о внутреннем пересмотре и могут требовать, чтобы все ходатайства о внутреннем пересмотре подавались через их онлайн-системы»⁶⁸.

135. Еще одно общее положение, которое должно быть включено в измененный Регламент, будет содержать следующее:

⁶³ См. обновленную информацию Стороны, 23 июля 2021 года, приложение 1, стр. 3–15.

⁶⁴ Там же, стр. 9.

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ Там же, стр. 12.

⁶⁷ Там же, стр. 11.

⁶⁸ Там же, стр. 14.

(3а) Без ущерба для прерогативы Суда в отношении распределения расходов судебные разбирательства по Регламенту (ЕС) № 1367/2006 не должны быть непомерно дорогостоящими, в соответствии с пунктом 4 статьи 9 Орхусской конвенции, и учреждения и органы Союза, соответственно, будут стремиться только к тому, чтобы брать на себя, а значит и требовать возмещения разумных расходов в таких разбирательствах⁶⁹.

136. Комитет приветствует это общее положение, изложенное в пункте 135 выше, относительно необходимости того, чтобы процедуры, подпадающие под действие Орхусского регламента, не были непомерно дорогостоящими. Он также приветствует введенное новое требование как можно скорее публиковать все ходатайства и окончательные решения по ним, как это указано в пункте 134 выше.

137. Комитет считает, что, исходя из представленной ему информации, ни одна из предложенных поправок, изложенных в пунктах 132–135 выше, по-видимому, не противоречит требованиям пункта 123 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II).

Выводы Комитета по сообщению АССС/С/2015/128

138. В свете актуальности своих выводов по сообщению АССС/С/2015/128 для продолжающегося в то время законодательного процесса по внесению поправок в Орхусский регламент Комитет в своих рекомендациях от февраля 2021 года счел, что соответствующей Стороне следует учитывать выводы и рекомендации Комитета по сообщению АССС/С/2015/128 в контексте законодательного процесса по внесению поправок в Орхусский регламент.

139. Соответствующая Сторона сообщает, что Европейская комиссия должна выступить с заявлением, в котором она обязуется провести анализ того, как лучше всего учитывать выводы Комитета по сообщению АССС/С/2015/128⁷⁰.

140. Несмотря на тесную взаимосвязь, выводы Комитета по сообщению АССС/С/2015/128 являются отдельными и отличаются от выводов по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II). Таким образом, Комитет не считает, что тот факт, что соглашение создателей не предусматривает внесения в Орхусский Регламент поправки, которая учитывала бы рекомендации в пункте 132 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2015/128, означает, что соглашение создателей не отвечает требованиям пункта 123 выводов по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II).

141. Комитет рассмотрит ход выполнения соответствующей Стороной рекомендаций, изложенных в пункте 132 выводов по сообщению АССС/С/2015/128, в контексте последующей деятельности по этому делу.

Заключительные замечания по пункту 123 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II)

142. Комитет приветствует значительный прогресс, достигнутый соответствующей Стороной в выполнении пункта 123 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II), и ее конструктивное взаимодействие с Комитетом в этом отношении в межсессионный период.

143. В свете соображений, изложенных в пунктах 109–141, выше, Комитет считает, что соглашение создателей о внесении изменений в Орхусский регламент, если оно будет принято в таком виде до открытия седьмой сессии Совещания Сторон, отвечало бы требованиям пункта 123 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II).

⁶⁹ Там же, стр. 5.

⁷⁰ Комментарии Стороны по проекту доклада Комитета, 16 июля 2021 года, стр. 1.

IV. Выводы

144. Комитет считает, что:

a) соответствующая Сторона создала нормативную базу, отвечающую требованиям пункта 3 статьи 6 Конвенции в отношении НПЭК, но еще не продемонстрировала, что ею принята либо надлежащая нормативно-правовая база, либо четкие инструкции в целях обеспечения выполнения других требований статьи 7 в деле принятия НПЭК, как того требуют первые три предложения пункта 3 решения V/9g;

b) несмотря на то, что с одобрением воспринимается тот факт, что соответствующая Сторона провела, хотя и весьма кратко, оценку участия общественности в подготовке НПЭК каждого государства-члена, соответствующая Сторона еще не выполнила требований заключительного предложения пункта 3 решения V/9g.

145. Комитет рекомендует Совещанию Сторон подтвердить свое решение V/9g и, в частности, просит соответствующую Сторону в срочном порядке:

a) представить Комитету доказательства того, что она приняла надлежащую нормативную базу и/или четкие инструкции по осуществлению статьи 7 Конвенции в отношении принятия НПЭК и, в частности, принять необходимые законодательные, нормативные или практические меры с целью:

i) обеспечения того, чтобы механизмы участия общественности в его государствах-членах были транспарентными и справедливыми и чтобы в рамках этих механизмов общественности предоставлялась необходимая информация;

ii) обеспечения того, чтобы принятая нормативная база и/или четкие инструкции обеспечивали выполнение требований пунктов 4 и 8 статьи 6 Конвенции, включая возможность участия общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов, и обеспечение должного учета результатов участия общественности;

b) соответствующей адаптации своих методов оценки НПЭК.

146. Комитет считает, что соглашение создателей о внесении изменений в Орхусский регламент, если оно будет принято в таком виде до открытия седьмой сессии Совещания Сторон, отвечало бы требованиям пункта 123 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II).

147. Комитет рекомендует Совещанию Сторон одобрить выводы Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II).

148. Комитет рекомендует Совещанию Сторон при условии, что поправка к Орхусскому регламенту будет принята в том виде, в котором она одобрена в соглашении создателей, до открытия седьмой сессии Совещания Сторон, приветствовать действия соответствующей Стороны во исполнение обязательств по полному выполнению рекомендаций, изложенных в пункте 123 выводов по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II), и приведению своего законодательства и практики в соответствие с Конвенцией.

149. Комитет далее рекомендует Совещанию Сторон просить соответствующую Сторону:

a) представить Комитету до 1 июля 2022 года подробный план действий, включая график, по выполнению рекомендаций, изложенных в пункте 145 выше;

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

c) представить такую дополнительную информацию, которую Комитет может запросить в период между указанными выше датами представления докладов,

с тем чтобы оказать Комитету содействие в осуществлении обзора хода работы, проводимой соответствующей Стороной в деле выполнения вышеизложенных рекомендаций;

d) принимать участие (лично или в виртуальном формате) в заседаниях Комитета, на которых будет рассматриваться прогресс, достигнутый соответствующей Стороной в выполнении вышеизложенных рекомендаций.
