



Европейская экономическая комиссия

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

Комитет по соблюдению**Семьдесят второе совещание**

Женева, 18–21 октября 2021 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности**Выводы и рекомендации по сообщению
(АССС/С/2016/137) относительно соблюдения
Конвенции Германией*****Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 23 июля 2021 года****I. Введение**

1. 10 февраля 2016 года отделение ВФП в Германии (автор сообщения) направило в Комитет по соблюдению сообщение, в котором утверждалось, что Германия не соблюдает свои обязательства по Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), в части установления критериев правоспособности экологических неправительственных организаций для предоставления доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

2. Говоря конкретнее, заявитель утверждает, что критерии признания, установленные в Законе об экологических апелляциях (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*), являются чрезмерно ограничительными, а также имеют дискриминационный эффект и, более того, препятствуют доступу к правосудию в нарушение статей 2 (5), 3 (4) и (6) и 9 (2) Конвенции.

3. На своем пятьдесят втором совещании (Женева, 8–11 марта 2016 года) Комитет на предварительной основе определил, что сообщение является приемлемым¹.

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

¹ ECE/MP.PP/C.1/2016/2, п. 63.



4. Во исполнение пункта 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции (ECE/MP.PP/2/Add.8) 3 августа 2016 года сообщение было препровождено соответствующей Стороне для получения ее ответа.
5. Соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение 3 января 2017 года, а 7 февраля 2017 года автор сообщения представил свои комментарии к нему.
6. 8 февраля 2017 года заявление в качестве наблюдателя представило отделение «Гринпис» в Германии.
7. 12 марта 2018 года Комитет направил автору сообщения вопросы, а 17 апреля 2018 года автор сообщения представил свои ответы на них.
8. На своем шестьдесят первом совещании (Женева, 2–6 июля 2018 года) Комитет провел слушания по обсуждению существа сообщения с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. На том же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения.
9. 8 июня 2021 года Комитет завершил работу над проектом своих выводов с использованием электронной процедуры принятия решений. Затем в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был в тот же день препровожден соответствующей Стороне и автору сообщения с целью получения их замечаний. Общим сторонам было предложено представить свои замечания не позднее 20 июля 2021 года.
10. Свои замечания к проекту выводов Комитета соответствующая Сторона и автор сообщения представили соответственно 14 и 15 июля 2021 года.
11. 23 июля 2021 года Комитет приступил на закрытом заседании к доработке своих выводов с учетом полученных замечаний и утвердил свои выводы посредством электронной процедуры принятия решений. Комитет принял решение об их опубликовании в качестве официального предсессионного документа к его семьдесят второму совещанию.

II. Краткое изложение фактов, сведений и вопросов²

A. Национальная правовая база

Формы экологических неправительственных организаций

12. Экологические неправительственные организации (НПО) могут существовать в соответствующей Стороне в самых разных формах. Существует собирательный термин «объединение» (*Vereinigung*), которым в принципе могут быть охвачены «ассоциации, организации или группы», в том числе группы, не обладающие правосубъектностью³. С этого места вместо немецкого слова «объединение» (*Vereinigung*) будет использоваться английский термин «организация» при том понимании, что используется он в неофициальном смысле, поскольку «в английском языке нет термина, способного удовлетворительно передать всеобъемлющий характер собирательного термина «объединение» (*Vereinigung*)⁴. Виды организаций, имеющие наибольшую актуальность с точки зрения сообщения, перечисляются ниже.

² В данном разделе кратко изложены только основные факты, свидетельства и вопросы, которые считаются имеющими отношение к вопросу о соблюдении и были представлены Комитету и рассмотрены им.

³ Ответ Стороны на сообщение, с. 13.

⁴ Там же, с. 14.

Ассоциации

13. Регистрация ассоциаций (*Vereine*) регламентируется Гражданским кодексом (*Bürgerliches Gesetzbuch*) и Законом об ассоциациях (*Vereinsgesetz*)⁵. Ассоциация может быть учреждена, если ее уставные документы согласуют не менее двух ее членов. Для того, чтобы быть внесенной в реестр ассоциаций, она должна иметь в своем составе семь членов и заплатить взнос в размере 75 евро⁶.

14. Ассоциация (*Verein*), в отличие от объединения (*Vereinigung*), является в соответствующей Стороне признанной правовой формой. По смыслу Закона об ассоциациях ассоциацию (*Verein*) с объединением (*Vereinigung*) путать не следует⁷.

Фонды

15. Согласно законодательству соответствующей Стороны, фонд — это организация, учрежденная одним или несколькими учредителями, которая должна использовать переданные ему активы для выполнения цели, установленной учредителями. Речь идет о структуре с юридически независимым набором активов, имеющей юридическое лицо⁸.

16. В составе фонда нет никаких членов фонда, но в соответствии со статьей 26 (1) Гражданского кодекса, взятой в сочетании со статьей 86 этого кодекса, он должен иметь совет, который является законным представителем фонда, и может иметь надзорный орган, если это предусмотрено его уставными документами. Фонд может сам стать членом объединения (*Vereinigung*) с другой организационно-правовой формой, например ассоциации (*Verein*)⁹.

Кооперативные общества

17. Статья 15 Закона о кооперативных обществах (*Genossenschaftsgesetz*) предусматривает, что в кооперативных обществах может участвовать любое лицо, разделяющее цели общества¹⁰. Первое положение статьи 43 (3) этого закона предусматривает, что каждый член общества имеет один голос¹¹.

18. К другим возможным формам экологических организаций в соответствующей Стороне относятся:

- a) некоммерческие общества с ограниченной ответственностью;
- b) некоммерческие зарегистрированные компании;
- c) гражданские инициативы, не обладающие правоспособностью¹².

Федеральный закон об охране природы

19. С 1976 года механизмы участия, открытые для участия признанных природоохранных организаций в административных процедурах, предусмотренных природоохранным законодательством, регулирует Федеральный закон об охране природы (*Bundesnaturschutzgesetz*). Первоначально требования к признанию природоохранных организаций были установлены в пункте 5 второго положения статьи 29 (2) Федерального закона об охране природы, где, в частности, содержалось и положение о том, что «членство является открытым для всех, кто поддерживает цели ассоциации»¹³.

⁵ Заявление наблюдателя отделения «Гринпис» в Германии, 8 февраля 2017 года, с. 2.

⁶ Ответ Стороны на сообщение, сс. 23–24.

⁷ Там же, сс. 9 и 13–14.

⁸ Там же, с. 3.

⁹ Там же.

¹⁰ Сообщение, с. 5.

¹¹ Ответ Стороны на сообщение, с. 24.

¹² Сообщение, сс. 2 и 11.

¹³ Ответ Стороны на сообщение, сс. 16–17.

20. В 2002 году в этот закон были внесены поправки, в соответствии с которыми в статье 59 для определенных ассоциаций была предусмотрена возможность подавать «представительский иск» на федеральном уровне. Чтобы получить соответствующее право, ассоциации должны были отвечать различным требованиям, в том числе требованию, согласно которому «полным правом голоса на общем собрании ассоциации может обладать любой гражданин, поддерживающий ее природоохранные цели»¹⁴.

21. Положения о признании природоохранных организаций, содержащиеся в Федеральном законе об охране природы, были отменены в 2009 году. С тех пор признание предоставляется исключительно в соответствии со статьей 3 Закона об экологических апелляциях¹⁵.

Признание согласно Закону об экологических апелляциях

22. Закон об экологических апелляциях (ЗЭА) вступил в силу 15 декабря 2006 года¹⁶. Требование о предоставлении полного права голоса в статье 59 Федерального закона об охране природы было включено в статью 3 (1) ЗЭА почти с теми же формулировками¹⁷. Важнейшее реформаторское изменение, внесенное ЗЭА, заключалось в расширении сферы применения представительских исков, предусмотренных в Федеральном законе об охране природы, с их распространением на дополнительные конкретные решения, вписывающиеся в рамки экологического законодательства¹⁸. Хотя первоначально ЗЭА применялся только к вопросам, охватываемым статьей 9 (2) Конвенции, в 2017 году в него были внесены поправки с целью дополнительного включения вопросов, подпадающих под действие статьи 9 (3)¹⁹.

23. После отмены соответствующих положений Федерального закона об охране природы в 2009 году признание экологических организаций предусмотрено исключительно в статье 3 ЗЭА. С 2009 года во втором положении статьи 3 (1) ЗЭА предусматривается, что:

объединение (*Vereinigung*) признается в том случае, если:

- 1) в соответствии со своими уставными документами оно по своим идейным соображениям, а не только на каком-то временном отрезке побуждает к достижению целей охраны окружающей среды;
- 2) на момент признания оно существует не менее трех лет и в течение этого периода вело активную деятельность, как определено в пункте 1;
- 3) оно обеспечивает гарантии надлежащего исполнения своих обязанностей; в этой связи принимаются во внимание вид и сфера охвата его предыдущей деятельности, состав его членов и эффективность деятельности объединения (*Vereinigung*);
- 4) оно способствует достижению общественно полезных целей, определенных в разделе 52 Налогового кодекса Германии (*Abgabenordnung*);
- 5) оно позволяет стать его членом любому человеку, поддерживающему цели объединения (*Vereinigung*); его членами считаются лица, которые при вступлении в него получают полное право голоса на общем собрании объединения (*Vereinigung*); при этом объединения (*Vereinigungen*), не менее чем на три четверти состоящие из юридических лиц, могут быть освобождены от

¹⁴ Там же, с. 17.

¹⁵ Там же, с. 18.

¹⁶ Там же, с. 4.

¹⁷ Там же, с. 18.

¹⁸ Там же, с. 4.

¹⁹ Замечания автора сообщения по проекту выводов Комитета, 15 июля 2021 года, п. 2.

требования, предусмотренного в первой половине данного положения, если этому требованию отвечает большинство из этих юридических лиц²⁰.

24. Пункт 5 второго положения статьи 3 (1) был «переформулирован» и изложен, как показано выше, в 2009 году. До пересмотра в 2009 году в описании пятого критерия говорилось, что:

признание предоставляется в том случае, если членство в объединении (*Vereinigung*) с полным правом голоса на общем собрании открыто для всех, кто поддерживает цели объединения (*Vereinigung*); при этом требование, предусмотренное в пункте 1, может быть отменено в отношении объединений (*Vereinigungen*), членами которых являются исключительно юридические лица, в той мере, в какой этому требованию отвечает большинство из этих юридических лиц²¹.

25. Экологические организации, действующие только в одной федеральной земле (*Bundesland*), подают заявление о признании в ответственное министерство этой федеральной земли в соответствии со статьей 3 (3) ЗЭА. Те организации, которые действуют в двух или более федеральных землях, подают заявление о признании в Федеральное агентство по охране окружающей среды в соответствии с первым положением статьи 3 (2) ЗЭА²².

Правоспособность для оспаривания в суде

26. Общая норма о правоспособности в юридических разбирательствах, касающихся действий государственных органов, регламентируется статьей 19 (4) Конституции, или Основного закона (*Grundgesetz*), которая гарантирует право на судебное рассмотрение незаконного вмешательства государства в установленные им самим субъективные права, но не предусматривает этого в отношении нарушений публичного (объективного) права²³. Ограничивает доступ к административному судопроизводству делами, связанными с субъективными правами, также и статья 42 Кодекса административного судопроизводства (*Verwaltungsgerichtsordnung*)²⁴.

27. Статья 2 ЗЭА предусматривает, что признанные организации могут подавать апелляции на конкретно определенные административные решения по экологическим вопросам без необходимости заявлять, что были нарушены их собственные права. Однако, чтобы получить соответствующее право для целей статьи 2 (1) ЗЭА, организация должна получить признание в соответствии со статьей 3 (1) ЗЭА (см. пункты 22–24 выше)²⁵. Допустима и подача иска, если экологическая организация уже подала в компетентный орган просьбу о признании в соответствии со статьей 3 (1), требования к признанию были выполнены, а решение о признании еще не принято по независимым от организации причинам. Иностранные экологические организации, чтобы обладать правоспособностью согласно статье 2 (1) ЗЭА, также должны подать заявление о признании в соответствии со статьей 3 (1) ЗЭА, но при этом им не нужно демонстрировать, почему именно процедура признания еще не завершена²⁶.

Дополнительные конституционные положения

28. Актуальны также несколько других положений Основного закона, а именно:

а) статья 3 (1) Основного закона, которая закрепляет принцип недискриминации²⁷;

²⁰ Сообщение, сс. 3 и 13; Ответ Стороны на сообщение, с. 5; Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях, 3 июля 2018 года, с. 2.

²¹ Ответ Стороны на сообщение, с. 18.

²² Сообщение, с. 3.

²³ Там же, с. 7; Ответ Стороны на сообщение, сс. 8–9.

²⁴ Сообщение, с. 7.

²⁵ Там же, сс. 2–3; Ответ Стороны на сообщение, сс. 4 и 8.

²⁶ Ответ Стороны на сообщение, с. 27.

²⁷ Замечания Стороны по вопросу о предварительной приемлемости, 1 марта 2016 года, сс. 2–3.

b) статья 20 Основного закона, которая не позволяет компетентным органам и судам действовать вразрез с конкретной формулировкой, содержащейся в самом законе²⁸;

c) пункт 4а статьи 93 (1) Основного закона, который дает любому лицу право подать конституционную жалобу на том основании, что одно из его или ее базовых прав было нарушено государственным органом²⁹.

В. Факты

Экологические неправительственные организации в соответствующей Стороне

29. Экологические неправительственные организации создаются в соответствующей Стороне в различных правовых формах, при этом наиболее распространенной из них является зарегистрированная некоммерческая ассоциация, обладающая правосубъектностью (см. пункт 12 выше). Менее, но все же широко распространенными являются обладающие правосубъектностью ассоциации, которые действуют на некоммерческой основе. Официальный реестр ассоциаций показывает, что по состоянию на 2011 год в области охраны окружающей среды и природы было зарегистрировано 8497 ассоциаций (некоммерческих или коммерческих). После реформы Основного закона экологические организации все чаще создаются как некоммерческие фонды (в феврале 2016 года их насчитывалось более 1800)³⁰. По состоянию на февраль 2016 года в рамках ЗЭА были признаны не менее 282 экологических организаций³¹. По состоянию на середину 2018 года признание получили 327 экологических организаций³².

Статус автора сообщения в соответствующей Стороне

30. С момента своего создания в 1963 году и до 1973 года автор сообщения действовал как зарегистрированная ассоциация (*Verein*, см. пункт 13 выше)³³. В 1973 году (т. е. до включения критериев признания в Федеральный закон об охране природы и ЗЭА) он был преобразован в фонд, обладающий правосубъектностью³⁴.

31. Сорок пять процентов годового бюджета автора сообщения на 2017 год было профинансировано за счет «членских» взносов, внесенных «рекламными членами», которые по смыслу законодательства соответствующей Стороны как «члены» фонда не квалифицируются³⁵. По состоянию на февраль 2016 года в постоянном штате числилось 247 человек, а поддержку ему оказывали более 500 000 «рекламных членов»³⁶. По состоянию на 2020 год в составе автора сообщения насчитывалось 702 000 таких членов³⁷. Если судить по количеству «рекламных членов», обороту и численности персонала, то автор сообщения является одной из крупнейших экологических организаций в соответствующей Стороне³⁸.

32. С момента своего учреждения автор сообщения преследует те же самые некоммерческие экологические цели, которые он преследовал, будучи зарегистрированной некоммерческой ассоциацией (*Verein*). Изменилась только его юридическая форма³⁹.

²⁸ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 17 апреля 2018 года, с. 2.

²⁹ Там же. Английский перевод Основного закона см. в Ответе Стороны на сообщение, сноска 6.

³⁰ Сообщение, с. 2.

³¹ Там же, с. 6; Ответ Стороны на сообщение, с. 9.

³² Вступительное заявление Стороны на слушаниях, 4 июля 2018 года, с. 2.

³³ Ответ Стороны на сообщение, с. 3.

³⁴ Сообщение, с. 6; Ответ Стороны на сообщение, с. 3.

³⁵ Ответ Стороны на сообщение, сс. 3–4; Комментарии автора сообщения к Ответу Стороны на сообщение, 7 февраля 2017 года, с. 4.

³⁶ Комментарии автора сообщения к Ответу Стороны на сообщение, 7 февраля 2017 года, с. 5.

³⁷ Замечания автора сообщения по проекту выводов, 15 июля 2021 года, п. 4.

³⁸ Сообщение, с. 8.

³⁹ Сообщение, с. 6.

33. На сегодняшний день автор сообщения не подал просьбу о его признании в качестве экологической организации в соответствии со статьей 3 (1) ЗЭА⁴⁰.

Статус наблюдателя организации «Гринпис» в соответствующей Стороне

34. Выступающее в качестве наблюдателя отделение «Гринпис» в Германии было основано в 1980 году и является одной из крупнейших экологических организаций в соответствующей Стороне по количеству оказывающих поддержку членом, численности персонала и обороту. По состоянию на февраль 2017 года штат организации состоял из 230 человек, более 5000 волонтеров и свыше 580 000 «поддерживающих членом», которые делают пожертвования, но не обладают правом голоса или другими членскими правами⁴¹. С 1980 года она является зарегистрированной ассоциацией (*Verein*) с некоммерческим статусом⁴².

35. Отделение «Гринпис» в Германии является членской организацией, но не каждый поддерживающий его член автоматически получает право голоса. Правда, любой сторонник может приобрести такое право на общем собрании, став активным членом одной из более чем 100 местных групп⁴³.

36. Заявление о признании от 22 апреля 2015 года, поданное отделением «Гринпис» в Германии в соответствии со статьей 3 (1) ЗЭА, было отклонено 1 марта 2016 года на основании невыполнения критерия, предусмотренного в пункте 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА (см. пункт 23 выше)⁴⁴. 5 апреля 2016 года оно подало административную апелляцию на этот отказ⁴⁵. 1 августа 2016 года апелляция отделения «Гринпис» в Германии была отклонена, а 1 сентября 2016 года оно попыталось добиться проведения судебного рассмотрения, заявив, в частности, что пункт 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА несовместим с законодательством Европейского союза и статьей 9 Конвенции⁴⁶.

37. Это разбирательство было приостановлено 5 марта 2017 года в ожидании выводов Комитета по настоящему сообщению⁴⁷.

С. Внутренние и международные средства правовой защиты и приемлемость сообщения

38. Автор сообщения утверждает, что он не подавал ходатайства о признании и не использовал каких-либо внутренних средств правовой защиты, поскольку это было бы бесполезно⁴⁸. Он считает «здоровомыслящим» мнение о том, что на фонды не распространяется пункт 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА и что любой запрос «определенно был бы отклонен ... из-за четкой формулировки закона»⁴⁹. Автор сообщения утверждает, что в ходе законодательного процесса по статье 3 (1) ЗЭА просьба одной из политических групп включить фонды в число тех организаций, которые могли бы быть признаны, была однозначно отклонена⁵⁰. Она утверждает, что четкая формулировка пункта 5 второго положения статьи 3 (1) и его законодательная история означают отсутствие у национальных властей и судов права по своему

⁴⁰ Ответ Стороны на сообщение, с. 6.

⁴¹ Заявление наблюдателя отделения «Гринпис» в Германии, 8 февраля 2017 года, сс. 2–4.

⁴² Там же, с. 2.

⁴³ Там же, с. 4.

⁴⁴ Там же; Ответ Стороны на сообщение, с. 6.

⁴⁵ Заявление наблюдателя отделения «Гринпис» в Германии, 8 февраля 2017 года, сс. 3–4.

⁴⁶ Ответ Стороны на сообщение, сс. 6–7; Заявление наблюдателя отделения «Гринпис» в Германии, 8 февраля 2017 года, с. 3.

⁴⁷ Ответ автора сообщения на вопросы, 17 апреля 2018 года, с. 4.

⁴⁸ Сообщение, сс. 9–10; Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 17 апреля 2018 года, сс. 2–3.

⁴⁹ Сообщение, с. 10; Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 17 апреля 2018 года, с. 2.

⁵⁰ Сообщение, с. 10.

усмотрению толковать это положение в пользу признания фондов в силу статьи 20 Основного закона (см. пункт 28 b) выше)⁵¹.

39. Автор сообщения утверждает далее, что его ситуация не сопоставима с ситуацией отделения «Гринпис» в Германии, поскольку последнее является зарегистрированной ассоциацией с членами в ее составе, некоторые из которых обладают особыми правами голоса, в то время как автор сообщения представляет собой фонд и ни при каких обстоятельствах не может соответствовать требованию о внутренней демократии, предусмотренному в пункте 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА, так как в его составе нет членов⁵².

40. Автор сообщения утверждает, что отменить или признать недействительным тот или иной закон (или отдельные его части) как неконституционный может только Федеральный конституционный суд⁵³. Частные физические и юридические лица имеют возможность обратиться в Конституционный суд в соответствии с пунктом 4а статьи 93 (1) Основного закона после исчерпания всех национальных средств правовой защиты и только в том случае, если они удовлетворяют «высоким требованиям приемлемости»⁵⁴. Административные суды не могут изменять закон или применять толкование, противоречащее формулировкам законодательства⁵⁵.

41. Далее автор сообщения утверждает, что Конституционный суд рассматривает только предполагаемые нарушения предусмотренных в национальном законодательстве основных прав и, таким образом, не подвергает оценке толкование международных договоров или толкование законодательства Европейского союза законодательным органом. Автор сообщения признает, что таким примером предусмотренного национальным законодательством основного права является принцип недискриминации, предусмотренный статьей 3 Основного закона, однако он утверждает, что данное положение нарушается только в тех случаях, когда дискриминация со стороны законодательного органа является произвольной (т. е. не имеет объективных оснований). Он утверждает, что разница в правовой структуре зарегистрированной ассоциации и фонда сама по себе может считаться достаточным отличительным критерием для оправдания дискриминации в национальном законодательстве⁵⁶.

42. Автор сообщения также утверждает, что процедура отказа, включая обязательную процедуру административного обжалования, может занять очень много времени, о чем свидетельствует тот факт, что со времени подачи отделением «Гринпис» в Германии его ходатайства о признании до того момента, когда оно в конечном счете получило окончательное административное решение с подтверждением отказа в нем, прошло более 15 месяцев (см. пункт 36 выше)⁵⁷.

43. Далее автор сообщения утверждает, что в соответствии с законодательством соответствующей Стороны не является эффективным средством правовой защиты возможность добиваться получения предварительного постановления Суда Европейского союза. Автор сообщения заявляет, что, согласно германскому процессуальному законодательству, стороны не могут ходатайствовать о передаче вопроса права в Суд Европейского союза ни в каких административных судах любого уровня. Передавать тот или иной вопрос на рассмотрение обязан в соответствии со статьей 267 (3) Договора о функционировании Европейского союза только Федеральный административный суд как суд последней инстанции, а у самих сторон нет прямых средств для выдвижения инициативы по поводу предварительного постановления Суда Европейского союза. Только после вынесения окончательного решения Федеральным административным судом стороны могут подать конституционную жалобу на факт непередачи дела. Автор сообщения, однако,

⁵¹ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 17 апреля 2018 года, с. 2.

⁵² Комментарии автора сообщения к Ответу Стороны на сообщение, 7 февраля 2017 года, сс. 1–2.

⁵³ Сообщение, с. 9; Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 17 апреля 2018 года, с. 2.

⁵⁴ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 17 апреля 2018 года, с. 2.

⁵⁵ Сообщение, с. 10.

⁵⁶ Ответ автора сообщения на вопросы, 17 апреля 2018 года, с. 2–3.

⁵⁷ Там же, с. 2.

утверждает, что на практике такое обращение имеет ограниченный эффект: в случае удовлетворения конституционного иска Конституционный суд возвращает дело назад в суд последней инстанции для вынесения нового решения⁵⁸.

44. Соответствующая Сторона указывает, что автор сообщения никогда не подавал ходатайства о признании в соответствии со статьей 3 (1) ЗЭА и что в случае отклонения такого ходатайства автор сообщения мог бы оспорить отказ на основании отсутствия разумного обоснования для пункта 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА в нормах внутреннего права, права Европейского союза или международного права или его несовместимости с такими нормами⁵⁹.

45. Соответствующая Сторона признает, что отделение «Гринпис» в Германии является зарегистрированной ассоциацией, а автор сообщения — фондом, но утверждает, что обе организации объединяет то, что они не удовлетворяют предварительному условию «демократичности внутреннего устройства», предусмотренному в пункте 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА. По утверждению соответствующей Стороны, дело отделения «Гринпис» в Германии показывает, что национальное законодательство предусматривает эффективные и достаточные средства правовой защиты⁶⁰.

46. Говоря более конкретно, соответствующая Сторона заявляет, что в случае такого оспаривания административный суд должен был бы рассмотреть вопрос о том, совместим ли пункт 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА, в частности, со статьей 3 (1) Основного закона, в которой изложен конституционный принцип недискриминации. Если суд пришел бы к выводу о возможном нарушении, он должен был бы передать этот вопрос на рассмотрение Федерального конституционного суда. Соответствующая Сторона далее утверждает, что административный суд должен был бы рассмотреть вопрос о том, соответствует ли статья 3 (1) директивам Европейского союза о переносе Конвенции в его законодательство. Если этот суд обнаружил бы возможное нарушение, он мог бы запросить у Суда Европейского союза предварительное постановление; это был бы обязан сделать суд последней инстанции⁶¹.

47. Выступающее в качестве наблюдателя отделение «Гринпис» в Германии согласно с автором сообщения в том, что с учетом статьи 20 Основного закона и различий в структуре двух организаций подача ходатайства о признании была бы юридически невозможна или как минимум совершенно бесполезна⁶².

D. Вопросы существа

Пункт 3 статьи 4 в сочетании с пунктом 2 статьи 5

48. Автор сообщения утверждает, что Конвенция нацелена на включение в ее сферу действия как можно более широкого круга экологических организаций как носителей прав в интересах адекватной реализации целей Конвенции. По утверждению автора сообщения, об этом также свидетельствует упоминание в статье 3 (4) Конвенции при характеристике круга структур, которым должно быть предоставлено признание, «ассоциаций, организаций или групп». Он утверждает, что Стороны должны поддерживать различные виды организаций, а не только те, которые имеют определенную организационно-правовую форму⁶³.

49. Автор сообщения добавляет, что в статье 2 (5) Конвенции выдвигается лишь требование, согласно которому, чтобы считаться имеющей заинтересованность в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, НПО

⁵⁸ Там же, сс. 3–4.

⁵⁹ Замечания Стороны по вопросу о предварительной приемлемости, 1 марта 2016 года, с. 2.

⁶⁰ Ответ Стороны на сообщение, сс. 6–7.

⁶¹ Замечания Стороны по вопросу о предварительной приемлемости, 1 марта 2016 года, сс. 2–3.

⁶² Заявление выступающего в качестве наблюдателя отделения «Гринпис» в Германии, 8 февраля 2017 года, с. 3.

⁶³ Сообщение, сс. 5 и 8.

должна содействовать охране окружающей среды и, соответственно, подпадать под определение «заинтересованной общественности», а ссылкой в этом положении на «требования, предъявляемые национальным законодательством», злоупотреблять не следует. Автор сообщения утверждает, что этот термин не привносит гибкости в той степени, которая необходима для выполнения обязательства, а придает гибкость только средствам осуществления. По его утверждению, Стороны не могут вводить или поддерживать национальное законодательство, которое подрывает соответствующее обязательство или противоречит ему, и в этой связи ссылается на документ «*Орхусская конвенция: руководство по осуществлению*» (Руководство по осуществлению)⁶⁴.

50. Автор сообщения признает, что сам термин «объединение» (*Vereinigung*) в статье 3 ЗЭА охватывает группы и организации всех форм. Он утверждает, что несоблюдение, о котором он заявляет, к этому термину никакого отношения не имеет, а относится, скорее, к тому факту, что для признания группы необходимы не только наличие в ней членов и демократическое устройство, но и совокупное выполнение всех пяти критериев, предусмотренных во втором положении статьи 3 (1) ЗЭА (см. пункт 23 выше)⁶⁵.

51. Автор сообщения утверждает, что, как показывает практика, согласно актам нынешней правовой базы всем этим требованиям может отвечать только зарегистрированная ассоциация (или в упоминаемом им «маловероятном случае» кооперативное общество, когда такое общество организовано как некоммерческое общество)⁶⁶. По его утверждению, кооперативные общества в соответствующей Стороне в основном существуют в сфере защиты прав потребителей, строительном и банковском секторах или функционируют в качестве торговых или производственных кооперативов и не являются экологическими организациями⁶⁷. Он отмечает, что признание согласно статье 3 (1) ЗЭА возможно только в случае организаций, обладающих правосубъектностью, а это, соответственно, исключает возможность признания гражданских инициатив⁶⁸.

52. По утверждению автора сообщения, соотношение между возможными и предоставленными признаниями (см. пункт 29 выше) свидетельствует о значительном дисбалансе в том, что касается потенциала экологических организаций для осуществления своих прав по Конвенции в соответствующей Стороне⁶⁹.

53. Автор сообщения также утверждает, что, вопреки утверждениям соответствующей Стороны, выполнение всех требований статьи 3 ЗЭА — весьма обременительное дело, особенно для местных групп. Он утверждает, что для таких организаций, как «Гринпис», это означало бы абсолютно непропорциональную реорганизацию давно устоявшейся профессиональной структуры, а для таких фондов, каким является автор сообщения, реорганизация в соответствии с германским корпоративным правом вообще невозможна⁷⁰. По его утверждению, из-за пункта 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА возникают ситуации, когда не могут получить признание две крупнейшие в соответствующей Стороне экологические организации, которых «общественность» решила поддерживать как «свои ассоциации» и каждая из которых имеет в своем составе более 500 000 человек, действующих в качестве пропагандистов или сторонников⁷¹.

⁶⁴ Там же, с. 5, и вступительное заявление автора сообщения на слушаниях, 3 июля 2018 года, с. 4, в обоих случаях сделана ссылка на публикацию Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.13.PE.3, сс. 44–45.

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ Сообщение, с. 4; Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях, 3 июля 2018 года, с. 2.

⁶⁷ Сообщение, с. 5.

⁶⁸ Там же, сс. 4–5; Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях, 3 июля 2018 года, с. 3.

⁶⁹ Сообщение, с. 6.

⁷⁰ Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях, 3 июля 2018 года, с. 5.

⁷¹ Комментарии автора сообщения к Ответу Стороны на сообщение, 7 февраля 2017 года, с. 3.

54. Автор сообщения утверждает, что пункт 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА нарушает принцип эквивалентности, поскольку в других секторах, например в секторах защиты прав потребителей или прав инвалидов, эквивалентного требования о признании не существует⁷².

55. Наконец, автор сообщения утверждает, что ограничительные требования о признании, изложенные в статье 3 (1) ЗЭА, вызывают дискриминационный эффект по отношению к иностранным экологическим НПО, которые пользуются официальным признанием в своих соответствующих юрисдикциях, но не удовлетворяют официальным требованиям к признанию согласно статье 3 (1) ЗЭА. Например, австрийский фонд защиты животных «ФИР ПФОТЕН» признан в Австрии, а в соответствующей Стороне признан быть не может⁷³.

56. Соответствующая Сторона утверждает, что в статье 3 (1) ЗЭА, в частности в пункте 5 второго положения, содержатся объективные критерии, согласующиеся со статьями 2 (5) и 3 (4) Конвенции⁷⁴. Она утверждает, что при формировании своих национальных положений о признании Стороны могут действовать по своему усмотрению при условии соблюдения нижеследующих критериев, взятых из соответствующих частей Руководства по осуществлению:

a) требования не должны быть чрезмерно обременительными или политически мотивированными;

b) требования соответствуют таким принципам Конвенции, как недискриминация и недопущение технических/финансовых препятствий;

c) требования должны быть объективными и не должны быть чрезмерно ограничительными;

d) национальная правовая система поощряет формирование НПО и их конструктивное участие в общественной деятельности⁷⁵.

57. Соответствующая Сторона утверждает, что автор сообщения не жалуется на последний из вышеперечисленных критериев, который связан с созданием экологических организаций и поддержкой их деятельности в целом. Скорее, его претензия касается якобы чрезмерно ограничительных требований к признанию экологических организаций, которые, как утверждается, негативно влияют на способность организаций осуществлять свои права по статье 9 (2). Соответствующая Сторона заявляет, что она поддерживает экологические ассоциации, организации и группы так, как это предусмотрено в статье 3 (4) Конвенции⁷⁶.

58. Соответствующая Сторона отмечает, что определение термина «объединения» (*Vereinigungen*) в статье 3 ЗЭА является чрезвычайно широким и охватывает все экологические организации, независимо от степени их структурированности или их организационно-правовой формы. Этот термин был выбран законодателями с таким расчетом, чтобы им были охвачены все «ассоциации, организации или группы» по смыслу статьи 3 (4) Конвенции, включая ассоциации, не обладающие правоспособностью, и инициативы граждан, при условии, что они характеризуются определенной степенью внутренней организованности и имеют свой устав⁷⁷.

59. По утверждению соответствующей Стороны, статья 2 (5) Конвенции при ее прочтении вместе со статьей 2 (4) дает четкое понимание присутствия в Конвенции презумпции того, что экологические организации — это объединение лиц, и этот момент, по ее утверждению, особенно четко выражен во французском варианте Конвенции. Она утверждает, что фонды не являются объединениями физических или

⁷² Сообщение, с. 6.

⁷³ Там же, сс. 7–8.

⁷⁴ Заявление Стороны по вопросу о приемлемости, 1 марта 2016 года, с. 4; Ответ Стороны на сообщение, с. 12.

⁷⁵ Ответ Стороны на сообщение, сс. 10–12.

⁷⁶ Там же, сс. 12–13; Заявление Стороны на слушаниях, 4 июля 2018 года, с. 1.

⁷⁷ Замечания Стороны по вопросу о предварительной приемлемости, 1 марта 2016 года, сс. 4–5; Ответ Стороны на сообщение, сс. 13–15.

юридических лиц, а представляют собой совокупность юридически независимых активов. Поэтому, по ее утверждению, использование термина «объединения» (*Vereinigungen*) выходит за рамки требований Конвенции, даже если фонды из них исключены⁷⁸.

60. Соответствующая Сторона утверждает, что критерий демократичности внутреннего устройства, предусмотренный в пункте 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА, не является политически мотивированным. Скорее, требование о его демократичности отражает «самовосприятие» Конвенции как инструмента экологической демократии и согласуется с предписаниями Конвенции о признании экологических организаций. По утверждению соответствующей Стороны, критерий демократичности внутреннего устройства обеспечивает легитимность экологических организаций как представителей интересов широкой общественности, усиливая функционирование демократического государства на основе принципа верховенства права. Этот критерий предотвращает возможность оказания ненадлежащего влияния, служит для обеспечения того, чтобы экологическая организация после ее признания преследовала действительно экологические цели, и не позволяет впоследствии такой организации — после того, как она его получила — преследовать цели, которые не служат интересам охраны окружающей среды⁷⁹.

61. Соответствующая Сторона утверждает, что статья 3 (1) ЗЭА не является чрезмерно обременительной, поскольку не требует осуществления административных усилий и не зависит от внешних обстоятельств, которые частично или полностью находятся вне контроля экологической организации. По ее утверждению, факт признания на конец 2016 года большого количества экологических организаций (в общей сложности 312 признанных организаций, в том числе на федеральном и земельном уровнях) указывает на то, что требование пункта 5 второго положения статьи 3 (1) не является чрезмерно сложным⁸⁰.

62. По утверждению соответствующей Стороны, аргумент автора сообщения, согласно которому малое число признанных экологических организаций свидетельствует о чрезмерной ограничительности пункта 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА, не убедителен. Во-первых, в соответствии с этим пунктом получить признание в принципе могут все организации, за исключением фондов. Во-вторых, автор сообщения ошибочно предполагает, что все экологические организации заинтересованы в признании в соответствии со статьей 3 ЗЭА. Соответствующая Сторона заявляет о показательности того факта, что в период с 2006 года по ноябрь 2016 года были удовлетворены 98 из 149 просьб, поданных на федеральном уровне, а отклонены — только три просьбы. Она заявляет, что 18 просьб все еще находятся на рассмотрении, а остальные были отозваны. По ее утверждению, насколько можно установить, из-за пятого критерия, предусмотренного во втором положении статьи 3 (1), было отозвано только одно заявление, а землями этим требованием не был обоснован ни один из отказов. Она утверждает, что в большинстве случаев, когда компетентным органом для целей признания было Федеральное агентство по охране окружающей среды, организации отзывали свои заявления после того, как им сообщали, что они не смогли надлежащим образом подтвердить документами их соответствие первому критерию («содействие главным образом достижению целей охраны окружающей среды») или второму критерию («надлежащее выполнение обязанностей»), предусмотренным во втором положении статьи 3 (1) (см. пункт 23 выше)⁸¹.

63. Соответствующая Сторона называет ряд получивших признание организаций, в том числе небольших и таких крупных, как Союз охраны природы и биоразнообразия (СОПБ) и отделение организации «Друзья Земли» в Германии («БУНД»)⁸².

⁷⁸ Ответ Стороны на сообщение, с. 14.

⁷⁹ Там же, сс. 16 и 19–21.

⁸⁰ Там же, сс. 21–22.

⁸¹ Там же, сс. 22–23.

⁸² Там же, сс. 25–26; Вступительное заявление Стороны на слушаниях, 4 июля 2018 года, с. 3.

64. Соответствующая Сторона далее утверждает, что требования к признанию в статье 3 (1) ЗЭА не являются дискриминационными по отношению к иностранным экологическим организациям. Она заявляет, что эти требования применяются одинаково к немецким и иностранным организациям этого профиля и что при подаче апелляции отношение к иностранным экологическим организациям не менее благоприятное, поскольку, согласно статье 2 (2) ЗЭА, административные апелляции могут быть приняты от организаций, которые подали заявление о признании и соответствуют критериям признания, но еще не получили его по не зависящим от них причинам. По ее утверждению, второе положение статьи 2 (2) прямо предусматривает, что иностранные экологические организации считаются удовлетворяющими требованию об отсутствии ответственности за неподачу просьбы о признании в более ранний период. Соответствующая Сторона отвергает мысль о том, что в соответствии с Конвенцией она обязана признавать любую организацию, которая была признана другим государством⁸³.

65. Соответствующая Сторона заявляет, что, как признал Комитет в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/31 (Германия), от экологических организаций можно ждать того, что они сформулируют или переформулируют свои уставные документы для удовлетворения требований ЗЭА⁸⁴. Более того, экологическая организация, организованная как фонд, может учредить «ассоциацию поддержки» (*Förderverein*) с демократичным внутренним устройством с минимальными административными трудностями и финансовыми затратами. В этой связи она утверждает, что законы об учреждении ассоциаций не являются строгими⁸⁵.

66. Наблюдатель отделения «Гринпис» в Германии заявляет, что необходимо отвергнуть позицию соответствующей Стороны, согласно которой автор сообщения может создать «ассоциацию поддержки», т. е. другое юридическое лицо, которое может быть признано в соответствии с ЗЭА. Он утверждает, что представители общественности доверяют автору сообщения и отделению «Гринпис» в Германии, которые занимаются экологическими проблемами и понимают эти проблемы, а также соответствуют всем остальным критериям, предусмотренным статьей 3 (1) ЗЭА. По его утверждению, новая членская ассоциация, предусматривающая наделение ее членом полным правом голоса, может сразу не получить признания в рамках ЗЭА и, возможно, вообще не будет признана, если будет работать просто как оболочка для других юридических лиц. Он также утверждает, что такая вновь созданная ассоциация не может автоматически представлять интересы тех же самых представителей общественности, которые могут принять, а могут и не принять решение стать ее членами⁸⁶.

67. Наконец, отделение «Гринпис» в Германии утверждает, что автор сообщения не может снова превратиться в членскую организацию, равно как «Гринпис» не может просто изменить свой устав. Оно заявляет, что автор сообщения и отделение «Гринпис» в Германии существовали задолго до ЗЭА и имели обоснованные причины для выбора своего способа регистрации. Вышеизложенное наводит на мысль о возможности формирования критерия демократичности внутреннего устройства с прицелом на эти две организации с целью их исключения из сферы действия прав, предоставляемых в соответствии с ЗЭА⁸⁷.

Статья 3 (6)

68. Автор сообщения утверждает, что поправки к Федеральному закону об охране природы и ЗЭА от 2002, 2006 и 2009 годов (см. пункты 20–23 выше) повлекли за собой «дальнейшее ужесточение» критериев признания и, следовательно, нарушают статью 3 (6) Конвенции. По утверждению автора сообщения, ранее для поддержки организации было достаточно «простого членства» без формального предоставления

⁸³ Ответ Стороны на сообщение, сс. 26–29.

⁸⁴ Там же, с. 23, со ссылкой на ECE/MP/PP/C.1/2014/8, п. 72.

⁸⁵ Там же, сс. 23–24.

⁸⁶ Заявление наблюдателя отделения «Гринпис» в Германии, 8 февраля 2017 года, с. 6.

⁸⁷ Там же.

права голоса, что позволяло претендовать на признание более широкому кругу организаций⁸⁸.

69. Соответствующая Сторона утверждает, что статья 3 (6) «не содержит положения об абсолютном недопущении ухудшения», и отмечает, что Совещание Сторон не одобрило никаких выводов и рекомендаций, которые свидетельствовали бы об обратном, ссылаясь в этой связи на выводы Комитета по сообщению АССС/С/2004/7 (Венгрия). По ее утверждению, поправка 2009 года не ужесточила требования к признанию, а, скорее, стала уточнением, принятым в свете предыдущей прецедентной правовой практики, и не противоречит минимальному стандарту, установленному Конвенцией⁸⁹.

Статья 9 (2)

70. Автор сообщения утверждает, что отказ соответствующей Стороны предоставить признание экологическим организациям в соответствии со статьей 3 (4) Конвенции ведет к нарушению статьи 9 (2). По его утверждению, ЗЭА с внесенными поправками ясно указывает на то, что права по статье 9 (2) должны осуществляться через экологические организации⁹⁰.

71. Автор сообщения заявляет, что ни один представитель общественности не может подать иск о нарушениях природоохранных законов в силу общих правил правосубъектности, действующих в соответствующей Стороне, если он или она не докажут в соответствии со статьей 42 Кодекса административного судопроизводства (см. пункт 26 выше), что эти нарушения их затрагивают лично. В этой связи он утверждает, что никто из представителей общественности не может оспорить общие (объективные) нарушения, связанные с загрязнением подземных вод в результате использования удобрений, нанесением ущерба экосистемам из-за изменения климата или выдачей разрешений на автомобили, приобретенные мошенническим путем⁹¹.

72. Автор сообщения далее утверждает, что ЗЭА исключает как для многих малых организаций, так и для двух крупнейших организаций с наибольшим потенциалом (т. е. автора сообщения и отделения «Гринпис» в Германии) возможность осуществления своих прав по статье 9 Конвенции. В результате миллионы немцев, участвующих в гражданских инициативах, и/или крупные экологические организации фактически лишены прав, предоставленных им статьей 9 Конвенции. Хотя им можно участвовать в разрешительных процедурах, они не могут обращаться в суд ни сами, ни через свои «ассоциации, организации или группы»⁹².

73. Автор сообщения утверждает, что если соответствующая Сторона приняла решение осуществлять статью 9 Конвенции в основном с помощью представительских исков через ассоциации (вместо предоставления отдельным лицам возможности обращаться в суды напрямую), то применимые критерии признания должны обеспечивать признание организаций и гражданских инициатив как представляющих общественность, которая выбрала их в качестве своих представителей⁹³.

74. Соответствующая Сторона утверждает, что Конвенция не требует от Сторон распространения прав по статье 9 (2) Конвенции на всех представителей общественности. Если говорить более конкретно, то применительно к НПО Стороны могут обусловить права, вытекающие из Конвенции, «выполнением любых требований, предъявляемых национальным законодательством», в соответствии со статьей 2 (5) Конвенции⁹⁴.

⁸⁸ Сообщение, с. 7.

⁸⁹ Ответ Стороны на сообщение, сс. 32–33.

⁹⁰ Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях, 3 июля 2018 года, с. 3.

⁹¹ Там же.

⁹² Там же.

⁹³ Сообщение, с. 7; Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях, 3 июля 2018 года, с. 4.

⁹⁴ Вступительное заявление Стороны на слушаниях, 4 июля 2018 года, с. 1.

75. Как отмечалось в пункте 57 выше, соответствующая Сторона понимает, что основная жалоба автора сообщения по статье 9 (2) относится к последствиям применения критериев, предусмотренных в пункте 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА. Соответственно, ее позиция, изложенная выше в пунктах 56–65, применима и к статье 9 (2).

76. Наконец, по утверждению соответствующей Стороны, заявление автора сообщения о том, что экологические организации фактически являются «исключительными представителями» общественности, обладающими правами по статье 9 (2) Конвенции в соответствующей Стороне, является ошибочным. Во-первых, любое лицо, чьи права нарушаются, имеет конституционно закрепленное право претендовать на правовую защиту в соответствии со статьей 19 (4) Основного закона. Во-вторых, Конвенция не требует от Сторон предоставлять права по статье 9 (2) Конвенции всем организациям, которые получают финансовую или иную поддержку от части общественности. Такая позиция лишила бы смысла формулировку пункта 5 статьи 2 Конвенции, поскольку она призвана дать Сторонам возможность устанавливать предварительные условия для отстаивания прав, вытекающих из Конвенции⁹⁵.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

77. Германия ратифицировала Конвенцию 15 января 2007 года. Конвенция вступила в силу для Германии 15 апреля 2007 года, т. е. спустя 90 дней после сдачи на хранение ее документа о ратификации.

Приемлемость и внутренние средства правовой защиты

78. Соответствующая Сторона утверждает, что сообщение должно быть признано неприемлемым на том основании, что автор сообщения не подал ходатайство о признании в соответствии со статьей 3 (1) ЗЭА и в силу этого не исчерпал внутренних средств правовой защиты, в частности путем обжалования любого отрицательного результата подачи ходатайства о признании в национальных судах и посредством обращения в Суд Европейского союза с просьбой о вынесении предварительного постановления. Соответствующая Сторона ссылается на отклоненное заявление и последующую судебную апелляцию наблюдателя отделения «Гринпис» в Германии как на доказательство доступности этих средств правовой защиты.

79. Комитет отмечает, что автор сообщения является фондом (в отличие от отделения «Гринпис» в Германии, представляющего собой ассоциацию) и что соответствующая Сторона сама заявила, что фонды исключены из сферы действия пункта 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА, т. е. что «немецкий термин «*Vereinigung*» по смыслу Закона об экологических апелляциях ... сам по себе исключает фонды»⁹⁶. Детализируя, соответствующая Сторона заявляет, что:

фонды, подобные автору сообщения, представляют собой экологические организации, но они не удовлетворяют критерию пункта 5 второго положения статьи 3 (1) Закона об экологических апелляциях, поскольку не являются демократически устроенными организациями с точки зрения их правовой формы. Из-за юридической формы, добровольно выбранной учредителем, фонды не дают гражданам возможности участвовать в них. Граждане могут выступать только в качестве сторонников фонда и вносить в него свои денежные средства в виде пожертвований. Однако они с самого начала лишены возможности участвовать в сознательном формировании курса действий внутри фонда, и предоставить им такую возможность тоже нельзя⁹⁷.

80. С учетом этих заявлений соответствующей Стороны Комитету ясно, что любое заявление автора сообщения о признании в соответствии с пунктом 5 второго

⁹⁵ Там же, сс. 7–8.

⁹⁶ Ответ соответствующей Стороны на сообщение, с. 14.

⁹⁷ Там же, с. 21.

положения статьи 3 (1) ЗЭА было бы отклонено. В этой связи Комитет отмечает, что проблема, с которой столкнулся автор сообщения, заметно отличается от проблемы отделения «Гринпис» в Германии, поскольку последнее добивается более расширительного толкования соответствующего положения, в то время как автор сообщения не может быть охвачен ни при каком возможном толковании этого пункта. Таким образом, единственным внутренним средством решения проблемы, вызывающей обеспокоенность автора сообщения, было бы изменение формулировки пункта 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА.

81. По этому вопросу соответствующая Сторона не представила Комитету информации о какой-либо прецедентной практике, свидетельствующей о том, что автор сообщения мог бы успешно обратиться в Федеральный конституционный суд с просьбой отменить пункт 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА как не соответствующий положениям Конвенции.

82. Комитет не считает, что обращение в Суд Европейского союза за предварительным постановлением о совместимости пункта 5 второго положения статьи 3 (1) ЗЭА с директивами Европейского союза о транспонировании Конвенции представляет собой внутреннее средство правовой защиты, поскольку заявитель не может потребовать от суда внутри страны подать просьбу о вынесения такого постановления.

83. Соответственно, поскольку имеющиеся внутренние средства правовой защиты не обеспечивают эффективных и достаточных средств для исправления ситуации, Комитет принимает решение признать сообщение приемлемым.

Круг рассматриваемых вопросов

84. Это сообщение касается права НПО, содействующих охране окружающей среды, оспаривать решения по статье 6, касающиеся конкретных видов деятельности, в соответствии со статьей 9 (2) Конвенции и, в частности, того, соответствуют ли предусмотренные в статье 3 (1) ЗЭА для таких организаций критерии правоспособности требованиям Конвенции.

85. Хотя в сообщении упоминаются «критерии», предусмотренные в ЗЭА, Комитет считает, что содержащиеся в сообщении утверждения по существу касаются пятого критерия пункта 5 второго положения статьи 3 (1), поэтому Комитет принимает решение сосредоточиться конкретно на этом вопросе. Сказанное соответствует общему дискреционному полномочию Комитета рассматривать вопросы соблюдения, если и когда он считает это целесообразным⁹⁸. Таким образом, Комитет рассмотрит вопрос о том, соблюдает ли соответствующая Сторона статью 9 (2) Конвенции, установив критерий, который лишает все организации, не предусматривающие для своих членов открытого членства с полным правом голоса, доступа к процедурам рассмотрения, предусмотренным в статье 9 (2); и тесно связанный с этим вопрос о том, соблюдает ли соответствующая Сторона статью 3 (4) Конвенции.

86. Комитет отмечает, что на слушаниях, состоявшихся в ходе шестьдесят первого совещания Комитета, автор сообщения также выразил обеспокоенность по поводу второго и третьего критериев, содержащихся во втором положении статьи 3 (1) ЗЭА. Кроме того, на слушаниях он указал, что после внесения в ЗЭА в 2017 году поправки, относящейся к статье 9 (3) Конвенции, он также заявлял о несоблюдении статьи 9 (3)⁹⁹. В соответствии со своей общей практикой Комитет не рассматривает никаких новых вопросов или утверждений, поднятых или высказанных автором сообщения в ходе слушаний. Они не только затягивают рассмотрение дел Комитетом: для соблюдения надлежащей процедуры требуется представлять утверждения в самом начале процесса с тем, чтобы соответствующая Сторона имела справедливую возможность прокомментировать их в своем первоначальном ответе. Поскольку впервые эти опасения были сформулированы как дополнительные утверждения о несоблюдении в ходе слушаний, у соответствующей Стороны не было надлежащей возможности

⁹⁸ Решение I/7, приложение, ECE/MP.PP/2/Add.8, п. 14.

⁹⁹ Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях, 3 июля 2018 года, с. 2.

подготовить свой ответ на аргументы автора сообщения по данным пунктам. Следовательно, Комитет не будет рассматривать в настоящих выводах второй и третий критерии, предусмотренные во втором положении статьи 3 (1) ЗЭС или статье 9 (3) Конвенции.

87. По поводу утверждения автора сообщения, согласно которому законодательными поправками 2002, 2006 и 2009 годов были введены дополнительные ограничения на признание экологических НПО, что равнозначно нарушению статьи 3 (6)¹⁰⁰, Комитет отмечает, что Конвенция вступила в силу для Германии 15 апреля 2007 года. Поправки 2002 и 2006 годов предшествовали дате, когда Германия стала обязанной соблюдать Конвенцию, поэтому Комитет не будет рассматривать эти поправки. Что касается поправки 2009 года, то автор сообщения основывает свое утверждение исключительно на формулировке, содержащейся в пояснительной записке законодательного органа, и не указывает Комитету на какие-либо конкретные изменения в формулировке самого законодательного критерия¹⁰¹. Более того, сам автор сообщения утверждает, что соответствующая формулировка в пояснительной записке законодательного органа была идентична формулировкам для поправок 2002 и 2006 годов. В этих обстоятельствах Комитет рассматривать далее это утверждение не будет.

88. Наконец, утверждение автора сообщения о том, что критерии статьи 3 (1) ЗЭА являются дискриминационными по отношению к иностранным НПО, было высказано в сообщении, а в ходе слушаний он к нему вообще не возвращался. Отмечая, кроме того, что это не относится к сути сообщения, Комитет постановляет, что он не будет рассматривать данный вопрос в контексте настоящего сообщения¹⁰².

Статья 9 (2)

Отвечающие требованиям статьи 2 (5) неправительственные организации, которые считаются обладающими правоспособностью

89. Статья 9 (2) обязывает каждую Сторону «обеспечить, чтобы соответствующие представители общественности, а) проявляющие достаточную заинтересованность, или в качестве альтернативного варианта, б) считающие, что произошло нарушение того или иного права, ... имели доступ к процедуре рассмотрения ... с целью оспаривать законность с правовой и процессуальной точки зрения любого решения, действия или бездействия при условии соблюдения положений статьи 6».

90. Во втором абзаце статьи 9 (2) предусматривается, что «наличие достаточной заинтересованности и нарушение того или иного права определяется на основании положений национального законодательства и в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию в рамках настоящей Конвенции».

91. Во втором абзаце также говорится, что «для цели подпункта а) выше достаточно заинтересованности любой неправительственной организации, отвечающей требованиям, указанным в пункте 5 статьи 2».

92. Это означает, что любая НПО, отвечающая требованиям статьи 2 (5), считается обладающей правоспособностью согласно статье 9 (2). Другими словами, Сторона не может исключить никакую НПО, отвечающую требованиям статьи 2 (5), из числа тех, кто обладает правоспособностью согласно статье 9 (2).

93. В статье 2 (5) «заинтересованная общественность» определена как «общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и

¹⁰⁰ Сообщение, с. 7.

¹⁰¹ Там же.

¹⁰² Решение I/7, приложение, ECE/MP.PP/2/Add.8, п. 14.

отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность». Таким образом, «заинтересованная общественность» является частью «общественности», которая определена в статье 2 (4) и включает в себя в соответствии с национальным законодательством и практикой ассоциации, организации и группы¹⁰³.

94. Статья 2 (5) дает Сторонам право устанавливать в своем законодательстве критерии того, что представляет собой «неправительственная организация, содействующая охране окружающей среды», и любые требования, которые должны быть выполнены для того, чтобы она считалась «имеющей заинтересованность» в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Последнее, например, может заключаться в том, что НПО работает в регионе, который может затрагиваться процессом принятия решений по таким вопросам. Важно отметить, что любые критерии, которые Страна устанавливает в своем законодательстве для целей статьи 2 (5), должны соответствовать целям Конвенции и признанию в тринадцатом пункте преамбулы Конвенции важной роли, которую НПО могут играть в охране окружающей среды.

95. Кроме того, что касается целей Конвенции, то, поскольку НПО, отвечающие требованиям статьи 2 (5), считаются обладающими правоспособностью, согласно статье 9 (2), любые критерии, установленные в законодательстве Стороны для целей статьи 2 (5), должны соответствовать «цели предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию в рамках настоящей Конвенции», как указано в статье 9 (2).

96. По этому вопросу в своих выводах по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия) Комитет постановил, что:

экологические организации, отвечающие требованиям, указанным в пункте 5 статьи 2, считаются имеющими достаточную заинтересованность в получении доступа к процедуре рассмотрения в суде и/или другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом. Хотя наличие достаточной заинтересованности и нарушения того или иного права определяется на основании национального законодательства, решение об этом должно приниматься с учетом «цели предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию» в сфере действия Конвенции¹⁰⁴.

97. В этой связи в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/31 (Германия) Комитет постановил, что «цель предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию» означает необходимость четкого формулирования любых требований, выдвигаемых соответствующей Стороной, обеспечения того, чтобы они не были чрезмерно обременительными для природоохранных НПО, а также их применения таким образом, чтобы они не вызвали существенного ограничения доступа таких НПО к правосудию¹⁰⁵.

98. Далее, в своих выводах по сообщению АССС/С/2009/43 (Армения) Комитет постановил, что Стороны «не могут толковать эти критерии так, чтобы это сужало сферу правоспособности и противоречило их общим обязательствам по статьям 1, 3 и 9 Конвенции»¹⁰⁶.

99. Наконец, Комитет напоминает о своих выводах по сообщению АССС/С/2014/111 (Бельгия), где он постановил, что:

¹⁰³ См. выводы Комитета по сообщению АССС/С/2010/50 (Чешская Республика), ЕСЕ/МР.РР/С.1/2012/11, п. 65.

¹⁰⁴ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/4/Add.2, п. 27; см. также выводы Комитета по сообщению АССС/С/2009/43 (Армения), ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.1, п. 81, и по сообщению АССС/С/2008/31 (Германия), ЕСЕ/МР.РР/С.1/2014/8, п. 71.

¹⁰⁵ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2014/8, п. 71.

¹⁰⁶ ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.1, п. 75.

при оценке соблюдения положений статьи 9 он уделяет внимание общей картине, характеризующей доступ к правосудию в соответствующей Стороне, в свете отраженной в преамбуле цели Конвенции, где указано, что «эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона»¹⁰⁷.

100. Учитывая вышеизложенные выводы, при рассмотрении вопроса о том, соответствуют ли Конвенции требования, установленные Стороной в ее национальном законодательстве для того, чтобы ассоциация, организация или группа могла представлять собой «неправительственную организацию, содействующую охране окружающей среды», и «считаться имеющей заинтересованность в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды», согласно статье 2 (5) и, таким образом, обладать правоспособностью согласно статье 9 (2), Комитет уделяет особое внимание тому, соответствуют ли эти требования в национальном законодательстве нижеследующим критериям:

- a) четко ли они определены;
- b) соответствуют ли они целям Конвенции, в том числе цели предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию; и, соответственно, не являются ли они необоснованно ограничительными¹⁰⁸;
- c) не создают ли они чрезмерное бремя для экологических НПО.

101. Бремя доказывания возлагается на соответствующую Сторону, которая должна продемонстрировать, что любые требования в национальном законодательстве соответствуют вышеуказанным критериям.

Требование об открытом членстве с полным правом голоса для членов организаций

102. В соответствующей Стороне «требования, предъявляемые в национальном законодательстве», изложены во втором положении статьи 3 (1) ЗЭА. Среди требований, изложенных в этом положении, основным предметом рассмотрения Комитета в данном деле является пятый критерий. Поэтому Комитет рассматривает именно этот критерий в свете положений, перечисленных выше в пункте 100.

103. Из пятого критерия, предусмотренного во втором положении статьи 3 (1), следует, что организация может быть признана только в том случае, если:

она позволяет любому лицу, поддерживающему цели объединения (*Vereinigung*), стать ее членом; членами считаются лица, которые при вступлении получают полное право голоса на общем собрании объединения (*Vereinigung*); объединения (*Vereinigungen*), которые как минимум на три четверти состоят из юридических лиц, могут быть освобождены от требования, предусмотренного в первой половине данного положения при том условии, что данному требованию удовлетворяют большинство из этих юридических лиц¹⁰⁹.

104. В своих материалах, представленных в Комитет, соответствующая Сторона и автор сообщения называют вышеуказанный критерий требованием о «демократичности внутреннего устройства». Поскольку эти слова можно понимать по-разному, Комитет сам будет вместо них использовать словосочетание «открытое членство с полным правом голоса», чтобы более точно отразить содержание пятого критерия второго положения статьи 3 (1) ЗЭА.

¹⁰⁷ ECE/MP.PP/C.1/2017/20, п. 65.

¹⁰⁸ «Орхусская конвенция: руководство по осуществлению» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.13.П.Е.3), с. 58.

¹⁰⁹ Сообщение, с. 13; Ответ Стороны на сообщение, с. 5; Заявление наблюдателя отделения «Гринпис» в Германии, 8 февраля 2017 года, с. 4; Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях, с. 2.

a) Четкая определенность

105. Автор сообщения не утверждал, что пятый критерий второго положения статьи 3 (1) ЗЭА является двусмысленным и неясным. Комитет действительно считает, что он определен достаточно четко.

b) Соответствие целям Конвенции, в том числе цели широкого доступа к правосудию, и отсутствие необоснованной ограничительности

106. Соответствующая Сторона утверждает, что пятый критерий второго положения статьи 3 (1) является реакцией на предполагаемый риск дефицита легитимности НПО при представлении общественных интересов и осуществлении действий в качестве «защитников окружающей среды»¹¹⁰. Она утверждает, что такое требование согласуется с Конвенцией как инструментом «экологической демократии»¹¹¹.

107. Комитет считает неубедительным аргумент, согласно которому открытое членство и полное право голоса для членов организации каким-то образом гарантируют, что НПО будет действовать как эффективный защитник окружающей среды. Как отмечает автор сообщения, организации уже должны были продемонстрировать, что они преследуют экологические цели в соответствии с первым из пяти критериев, перечисленных во втором положении статьи 3 (1) ЗЭА¹¹². Кроме того, организации, просящие о признании с целью получения правоспособности, обязаны доказать, что они работают на благо общества в соответствии с четвертым критерием второго положения статьи 3 (1) ЗЭА. Комитет считает, что, таким образом, первый и четвертый критерии уже учитывают желание соответствующей Стороны обеспечить, чтобы для получения признания НПО действовали как «защитники окружающей среды», а также в интересах общественности.

108. Кроме того, Комитет не понимает, как открытое членство с полным правом голоса может мешать экологическим организациям после их признания преследовать «посторонние» цели: члены организации могут также проголосовать за изменение ее целей¹¹³.

109. Далее, Комитет не убежден в том, что открытое членство и полное право голоса для членов обязательно способствуют достижению цели обеспечения того, чтобы организация вела работу на благо общества в интересах охраны окружающей среды. Важные экологические заявления не обязательно всегда являются популярными. Иногда они могут служить целям защиты прав затрагиваемых меньшинств или будущих поколений и часто вступают в противоречие с интересами определенных представителей общественности.

110. Соответствующая Сторона не оспаривает, что автор сообщения и отделение «Гринпис» в Германии являются двумя наиболее активными, давно существующими, опытными и пользующимися широкой поддержкой организациями, способствующими охране окружающей среды в Германии. За исключением приведенных выше аргументов по поводу «экологической демократии», соответствующая Сторона не представила никаких убедительных доводов в пользу того, почему эти организации должны быть лишены правоспособности согласно статье 9 (2) Конвенции.

111. Исключение двух наиболее активных и широко поддерживаемых экологических организаций в Германии не компенсируется тем фактом, что многие другие, в основном более мелкие, экологические организации признание получили. Соответствующая Сторона не утверждает, что автор сообщения и отделение «Гринпис» в Германии не являются законными экологическими организациями, работающими на благо общества. Напротив, из представленных материалов следует, что, по ее мнению, каждая из них в принципе могла бы быть подходящим кандидатом

¹¹⁰ Ответ Стороны на сообщение, с. 21.

¹¹¹ Там же, с. 20.

¹¹² Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях, 3 июля 2018 года, с. 4.

¹¹³ Ответ Стороны на сообщение, с. 16.

на признание — при условии, что они изменят всю свою юридическую структуру или создадут отдельное юридическое лицо, через которое будут участвовать в судебных разбирательствах по экологическим делам. Это еще раз подтверждает мнение Комитета о том, что пятый критерий является необоснованно ограничительным и не соответствует цели предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию.

112. Исходя из вышесказанного, Комитет считает, что критерий, препятствующий доступу к правосудию в соответствии со статьей 9 (2) Конвенции организаций, содействующих охране окружающей среды, которые не предусматривают для своих членов открытого членства с полным правом голоса, является необоснованно ограничительным и не соответствует цели предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию.

c) Недопущение действий, создающих чрезмерное бремя для экологических неправительственных организаций

113. В обоснование своего утверждения о том, что пятый критерий во втором положении статьи 3 (1) не является чрезмерно обременительным, соответствующая Сторона утверждает, что:

кроме того, все экологические организации, желающие отстаивать права, предоставленные в соответствии с Законом об экологических апелляциях, могут в принципе привести свою структуру в соответствие с требованием, содержащимся в пункте 5 второго положения статьи 3 (1) Закона об экологических апелляциях.

...

Экологические организации, организованные в виде фонда, могут также учредить ассоциацию поддержки (*Förderverein*) с демократичным внутренним устройством. Административные требования и связанные с ними расходы минимальны. Ассоциации могут быть учреждены в Германии, если их уставные документы согласуют не менее двух членов. Для того, чтобы ассоциация была внесена в реестр ассоциаций, в ее состав должны входить семь членов, при этом за внесение в реестр взимается плата в размере 75 евро. К этому добавляется стоимость нотариального заверения подписей, при этом обычно ставка взимаемой пошлины составляет от 20 до 70 евро. К данным расходам добавляются расходы на публикацию объявления о внесении записи. Процедура занимает примерно четыре недели с момента регистрации, в зависимости от судебного округа.

Наконец, фонды также могут стать членами объединения (*Vereinigung*) с демократичным внутренним устройством или экологической организации, признанной в соответствии со статьей 3 Закона об экологических апелляциях¹¹⁴.

114. По поводу вышеуказанных аргументов автор сообщения заявляет, что:

вопреки тому, что утверждает соответствующая Сторона в своем ответе, выполнение всех требований, установленных [статьей] 3 ЗЭА, — весьма обременительное дело, особенно для местных групп. Для других организаций, например для «Гринпис», это означало бы абсолютно непропорциональную реорганизацию давно сложившейся профессиональной структуры. А для фондов, подобных автору сообщения, реорганизация согласно германскому корпоративному законодательству вообще невозможна¹¹⁵.

115. В связи с тем фактом, что для такого фонда, каким является автор сообщения, реорганизация с преобразованием в ассоциацию была бы невозможна даже юридически, Комитет четко понимает, что пятый критерий является чрезмерно обременительным. Кроме того, реорганизовывать свою структуру только ради выполнения пятого критерия было бы чрезмерно обременительно и для других

¹¹⁴ Там же, сс. 23–24.

¹¹⁵ Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях, 3 июля 2018 года, с. 5.

содействующих охране окружающей среды организаций с определенной организационно-правовой формой.

116. Кроме того, Комитет не считает целесообразным создание организацией отдельного юридического лица или вступление в качества члена в другую ассоциацию для получения доступа к процедурам рассмотрения, предусмотренным в статье 9 Конвенции. На самом деле предложение соответствующей Стороны по этому вопросу кажется прямо противоречащим принципам прозрачности и экологической демократии, на достижение которых, по ее утверждению, направлен пятый критерий. Исходя из вышесказанного Комитет считает, что пятый критерий во втором положении статьи 3 (1) ЗЭА является чрезмерно обременительным.

Заключение Комитета по статье 9 (2), взятой в совокупности со статьей 2 (5)

117. В свете вышесказанного делается заключение о том, что вследствие применения критерия, из-за которого НПО, содействующие охране окружающей среды, но не предусматривающие для своих членов открытого членства с полным правом голоса, фактически лишаются доступа к процедуре рассмотрения решений, предусмотренной в статье 6, соответствующая Сторона находится в состоянии несоблюдения статьи 9 (2), взятой в совокупности с пунктом 5 статьи 2 Конвенции.

Статья 3 (4) — надлежащее признание

118. Установив, что соответствующая Сторона не соблюдает статью 9 (2), взятую в совокупности со статьей 2 (5) Конвенции, Комитет не считает необходимым рассматривать вопрос о соблюдении статьи 3 (4) в контексте данного дела.

IV. Выводы и рекомендации

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

A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения

120. Комитет делает вывод о том, что, применяя критерий, который фактически лишает НПО, содействующие охране окружающей среды, но не предусматривающие для своих членов открытого членства с полным правом голоса, доступа к процедуре рассмотрения решений в соответствии со статьей 6, соответствующая Сторона не соблюдает статью 9 (2), взятую в совокупности с пунктом 5 статьи 2 Конвенции.

B. Рекомендации

121. Во исполнение пункта 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Комитет рекомендует Совещанию Сторон вынести соответствующей Стороне рекомендацию об отмене требования пункта 5 второго положения статьи 3 (1) Закона об экологических апелляциях или любого заменяющего его акта законодательства, согласно которому для получения доступа к процедурам рассмотрения, предусмотренным в статье 9 (2) Конвенции, НПО, содействующие охране окружающей среды, должны предусматривать для своих членов открытое членство с полным правом голоса.