



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

Шестая сессия

Будва, Черногория, 11–13 сентября 2017 года
Пункт 7 b) предварительной повестки дня

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

Доклад Комитета по соблюдению*

Соблюдение Австрией своих обязательств по Конвенции

Резюме

Настоящий документ был подготовлен Комитетом по соблюдению во исполнение просьбы, содержащейся в пункте 19 решения V/9 Совещания Сторон (ЕСЕ/МР.РР/2014/2/Add.1), и в соответствии с мандатом Комитета, изложенным в пункте 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон о рассмотрении соблюдения (ЕСЕ/МР.РР/2/Add.8).

* Настоящий документ выпускается без официального редактирования.



I. Введение

1. На своей пятой сессии (Маастрихт, Нидерланды, 30 июня – 1 июля 2014 года) Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), приняло решение V/9b о соблюдении Австрией своих обязательств по Конвенции (см. ECE/MP.PP/2014/2/Add.1).

II. Резюме последующих мер

2. Соответствующая Сторона представила свой первый доклад о ходе выполнения решения V/9b 22 декабря 2014 года.

3. По просьбе Комитета 2 января 2015 года секретариат направил первый доклад о ходе работы соответствующей Стороны авторам сообщений АССС/С/2010/48 и АССС/С/2011/63, предложив им представить свои замечания по докладу к 23 января 2015 года. Автор сообщения АССС/С/2011/63 представил замечания 19 января 2015 года, а автор сообщения АССС/С/2010/48 – 23 января 2015 года.

4. Письмом от 20 октября 2015 года секретариат направил соответствующей Стороне первый обзор хода выполнения решения V/9b, подготовленный Комитетом. Секретариат направил соответствующей Стороне письмо, в котором сообщил, что ей следует представить Комитету свой второй доклад о ходе работы к 31 октября 2015 года и не позднее 31 декабря 2015 года и включить в него информацию о принятых мерах и достигнутых результатах в выполнении решения V/9b.

5. Соответствующая Сторона представила свой второй доклад о ходе выполнения решения V/9b 22 декабря 2015 года.

6. По просьбе Комитета 29 декабря 2015 года секретариат направил второй доклад о ходе работы соответствующей Стороны авторам сообщений АССС/С/2010/48 и АССС/С/2011/63, предложив им представить свои замечания по докладу к 20 января 2016 года. Автор сообщения АССС/С/2010/48 представил замечания 20 января 2016 года. От автора сообщения АССС/С/2011/63 никаких замечаний получено не было.

7. В ходе открытого заседания в рамках пятьдесят второго совещания Комитета (Женева, 8–11 марта 2016 года) представители соответствующей Стороны и автор сообщения АССС/С/2010/48 в формате аудиоконференции приняли участие в рассмотрении Комитетом хода осуществления решения V/9b.

8. 8 и 21 апреля 2016 года соответствующая Сторона представила дополнительную информацию.

9. Письмом от 25 октября 2016 года секретариат направил соответствующей Стороне второй обзор хода выполнения решения V/9b, подготовленный Комитетом. Секретариат направил соответствующей Стороне письмо, в котором сообщил, что ей следует представить Комитету свой третий доклад о ходе работы к 31 декабря 2016 года и включить в него информацию о принятых мерах и достигнутых результатах в выполнении решения V/9b.

10. Соответствующая Сторона представила свой третий доклад о ходе выполнения решения V/9b 21 декабря 2016 года.

11. По просьбе Комитета 21 декабря 2016 года секретариат направил третий доклад о ходе работы соответствующей Стороны авторам сообщений АССС/С/2010/48 и АССС/С/2011/63, предложив им представить свои замечания по докладу к 20 января 2017 года. Автор сообщения АССС/С/2010/48 представил за-

мечания 19 января 2017 года. От автора сообщения АССС/С/2011/63 никаких замечаний получено не было.

12. В ходе пятьдесят шестой сессии Комитета (Женева, 28 февраля – 3 марта 2017 года) представители соответствующей Стороны в формате аудиоконференции приняли участие в рассмотрении Комитетом хода осуществления решения V/9b. Ни один из авторов сообщений не принял участие в этом заседании, несмотря на направленные им приглашения.

13. По просьбе Комитета 16 марта 2017 года секретариат направил соответствующей Стороне запрос о представлении информации по вопросам, которые обсуждались в ходе открытого заседания на пятьдесят шестой сессии Комитета.

14. Соответствующая Сторона представила свой ответ на этот запрос 30 марта 2017 года. По просьбе Комитета секретариат направил полученную дополнительную информацию авторам сообщений АССС/С/2010/48 и АССС/С/2011/63, предложив им представить свои замечания к 16 апреля 2017 года. Никаких замечаний от авторов сообщений получено не было.

15. Соответствующая Сторона представила дополнительную информацию о законодательных изменениях 22 мая, 21 июня и 7 июля 2017 года.

16. 12 июля 2017 года Комитет завершил работу над своим докладом по решению V/9b для шестой сессии Совещания Сторон, используя электронную процедуру принятия решений, и поручил секретариату направить доклад соответствующей Стороне и авторам сообщений АССС/С/2010/48 и АССС/С/2011/63.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

17. Для выполнения требований, содержащихся в решении V/9b, соответствующая Сторона должна представить Комитету данные, подтверждающие, что:

а) ей были приняты необходимые законодательные, нормативные, административные и практические меры, с тем чтобы:

i) упростить для подателя запроса процедуру обжалования отказа в предоставлении информации; это может быть сделано предпочтительно посредством установления требования о том, чтобы любой письменный отказ в удовлетворении запроса о предоставлении информации имел правовой статус «официального уведомления» и чтобы любой такой отказ давался в возможно короткие сроки, но не позднее одного месяца после подачи запроса, если только объем и сложность соответствующей информации не оправдывают продления этого периода до двух месяцев после подачи запроса¹;

ii) обеспечить своевременность и оперативность существующих процедур рассмотрения для лиц, которые считают, что их запрос о предоставлении информации в соответствии со статьей 4 был проигнорирован, неправомерно отклонен или удовлетворен неадекватно или рассмотрен каким-либо иным ненадлежащим образом в нарушение положений данной статьи²;

iii) пересмотреть критерии предоставления неправительственным организациям (НПО) права подачи исков для оспаривания действий или бездействия частных лиц или государственных органов, нарушающих национальное законодательство, касающееся окружающей среды, в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции и специально оговорить их в секторальных природоохранных законах в дополнение к любым иным

¹ Решение V/9 b, пункт 3 а) i).

² Там же, пункт 3 а) ii).

существующим критериям предоставления права подачи исков НПО, предусмотренным в законах об оценке воздействия на окружающую среду, комплексном предотвращении и контроле загрязнения, управлении отходами или экологической ответственности³;

b) ей была разработана программа по укреплению потенциала и обеспечена профессиональная подготовка по вопросам осуществления Конвенции для федеральных и земельных органов власти, отвечающих за связанные с Конвенцией вопросы, а также для судей, прокуроров и адвокатов⁴;

c) представители общественности, включая НПО, имеют доступ к адекватным и эффективным административным или судебным процедурам и средствам правовой защиты в целях оспаривания действий и бездействия частных лиц и государственных органов, нарушающих национальные законы, включая нормы административно-уголовного и уголовного права, касающиеся окружающей среды⁵.

18. Комитет приветствует три представленных доклада о ходе работы, полученные от соответствующей Стороны, а также дополнительную информацию, представленную 8 и 21 апреля 2016 года и 30 марта, 22 мая, 21 июня и 7 июля 2017 года.

19. Кроме того, Комитет приветствует замечания и информацию, представленные автором сообщения АССС/С/2011/63 19 января 2015 года, и автором сообщения АССС/С/2010/48 – 23 января 2015 года, 20 января и 9 апреля 2016 года и 19 января 2017 года.

Пункт 3 а) i) и ii) решения V/9b: пересмотр процедур отказа в удовлетворении запросов о предоставлении информации

20. В связи с рекомендациями, содержащимися в пунктах 3 а) i) и ii) решения V/9b соответствующая Сторона в своем втором докладе о ходе работы⁶ сообщила о принятии в августе 2015 года поправки к Федеральному закону об экологической информации⁷ и представила Комитету ее текст⁸. Соответствующая Сторона сообщила, что пункт 1 статьи 8 измененного Закона об экологической информации предусматривает, что в том случае, если запрошенная экологическая информация не была представлена либо была представлена не в запрашиваемой мере, то без неоправданных задержек и не позднее, чем через два месяца после получения запроса о предоставлении информации, издается соответствующий приказ⁹. Комитет исходит из того, что заявитель может воспользоваться этим приказом в целях повторного рассмотрения своего запроса о предоставлении информации в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции. Изучив текст поправки, Комитет пришел к выводу, что она надлежащим образом обеспечивает выполнение рекомендации, содержащейся в пунктах 3 а), i) и ii) решения V/9b на федеральном уровне.

21. В своем третьем докладе о ходе работы соответствующая Сторона проинформировала Комитет о том, что в некоторых из ее земель были приняты аналогичные поправки¹⁰, и представила Комитету текст соответствующих поправок к законам в землях Каринтия, Зальцбург, Бургенланд, Верхняя Австрия

³ Там же, пункт 3 а) iii).

⁴ Там же, пункт 3 b).

⁵ Там же, пункт 6.

⁶ Второй доклад о ходе работы Соответствующей стороны, 22 декабря 2015 года, стр. 1.

⁷ Федеральный закон № 95/2015, опубликованный в Бюллетене федеральных законов 3 августа 2015 года.

⁸ Приложение ко второму докладу о ходе работы соответствующей Стороны, 22 декабря 2015 года.

⁹ Второй доклад о ходе работы соответствующей Стороны, 22 декабря 2015 года, стр. 1, и приложение, стр. 1.

¹⁰ Третий доклад о ходе работы соответствующей Стороны, 21 декабря 2016 года, стр. 1.

и Форарльберг¹¹. Соответствующая Сторона также представила Комитету проект поправки, разработанный в земле Вена¹², и впоследствии проинформировал Комитет о том, что 23 декабря 2016 года эта поправка вступила в силу¹³. 30 марта 2017 года соответствующая Сторона представила текст поправки, разработанной в земле Тироль¹⁴, и проинформировала Комитет о том, что 1 февраля 2017 года она вступила в силу¹⁵. 22 мая 2017 года соответствующая Сторона проинформировала Комитет о том, что 18 мая 2017 года в земле Нижняя Австрия была принята аналогичная поправка, которая будет опубликована в Бюллетене федеральных законов к концу июня. Она также представила текст поправки¹⁶. 21 июня 2017 года соответствующая Сторона проинформировала Комитет о том, что в земле Штирия также была принята аналогичная поправка¹⁷, и впоследствии представила ее текст¹⁸. Изучив каждую из поправок, Комитет пришел к выводу, что формулировки, использованные в Федеральном законе, упоминаемом в предыдущем пункте, были воспроизведены на уровне земель без каких-либо дополнительных ограничений или исключений. В отсутствие какой-либо информации об обратном Комитет считает, что эти поправки соответствуют требованиям пунктов 3 а) i) и ii) решения V/9b в отношении земель соответствующей Стороны.

22. В свете вышеизложенного Комитет приветствует значительные изменения, внесенные соответствующей Стороной на федеральном уровне и на уровне земель, и делает вывод, что соответствующая Сторона выполнила требования пунктов 3 а) i) и ii) решения V/9b.

Пункт 3 а) iii) и пункт 6 решения V/9b: право подачи иска в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции

23. В связи с рекомендациями, содержащимися в пункте 3 а) iii) и пункте 6 решения V/9b, Комитет с обеспокоенностью отмечает, что различные «обсуждения», о которых сообщила соответствующая Сторона, еще не достигли стадии разработки законопроектов или принятия других мер. Кроме того, по сравнению с ситуацией до начала пятой сессии Совещания Сторон не было достигнуто какого-либо значительного прогресса. Комитет также выражает обеспокоенность в связи с тем, что не было установлено никаких конкретных сроков для законодательных процедур, несмотря на то что с момента принятия выводов Комитета прошло уже пять лет.

24. Что касается обеспечения права подачи иска путем внесения изменений в практику судов, то Комитет отмечает информацию, представленную автором одного из сообщений, согласно которой в двух своих последних постановлениях Конституционный суд соответствующей Стороны отказал НПО, занимающейся экологическими вопросами, в праве подачи иска, заявив, что в данном случае пункт 3 статьи 9 не имеет прямого применения¹⁹.

¹¹ Приложения 1–4 и 6 к третьему докладу о ходе работы соответствующей Стороны, 21 декабря 2016 года.

¹² Приложение 5 к третьему докладу о ходе работы соответствующей Стороны, 21 декабря 2016 года.

¹³ Ответ соответствующей Стороны на запрос Комитета о предоставлении дополнительной информации, 30 марта 2017 года, стр. 1.

¹⁴ Там же, приложение 1.

¹⁵ Там же, стр. 1.

¹⁶ Обновленная информация, представленная соответствующей Стороной, 22 мая 2017 года, стр. 1, и приложение 1.

¹⁷ Обновленная информация, представленная соответствующей Стороной, 21 июня 2017 года.

¹⁸ Приложение к обновленной информации, представленной соответствующей Стороной, 7 июля 2017 года.

¹⁹ Замечания автора сообщения АССС/С/2010/48 по третьему докладу о ходе работы соответствующей Стороны, 19 января 2017 года, стр. 2, ссылка на постановления

25. В своем заявлении для пятидесяти второго совещания Комитета по соблюдению (Женева, 8–11 марта 2016 года) соответствующая Сторона сослалась на проходящее в настоящее время обсуждение проекта о внесении поправок в Федеральный закон об управлении отходами²⁰. Вместе с тем в своем ответе на вопрос Комитета 30 марта 2017 года соответствующая Сторона заявила, что обсуждение все еще продолжается, а правительство до сих пор не представило соответствующее законодательное предложение.

26. Комитет приветствует информацию, представленную соответствующей Стороной, относительно проекта поправки к законодательству земли Вена, касающемуся охраны природы, национальных парков, охоты и рыболовств и закрепляющей право признанных НПО на оспаривание решений. В то же время Комитет с обеспокоенностью отмечает представленную автором сообщения АССС/С/2010/48 информацию о том, что законодательный процесс по проекту поправки в настоящий момент зашел в тупик, и о том, что данная поправка будет применяться лишь к некоторым разрешительным решениям, а не к действиям или бездействию, как того требуют пункт 3 а) iii) и пункт 6 решения V/9b²¹.

27. Комитет также принимает к сведению представленную автором сообщения АССС/С/2010/48 информацию о том, что в октябре 2016 года Министерство охраны окружающей среды представило пакет административных реформ, который, как сообщалось, предусматривает внесение изменений в значительную часть экологического законодательства соответствующей Стороны, но в то же время не содержат никаких предложений по пунктам 3 а) iii) и 6 решения V/9b²².

28. Комитет далее отмечает заявление действующего на федеральном уровне Комитета по охране окружающей среды в составе Национального совета от 9 мая 2017 года, в котором говорится о том, что мандат Рабочей группы федерального правительства и федеральных земель по изучению потребности в осуществлении и разработке правовых мер, связанных с осуществлением Орхусской конвенции, должен быть расширен в целях разработки проекта законодательных поправок в областях, охватываемых процедурой разбирательства дел о нарушении Европейской комиссии²³. Несмотря на то что Комитет приветствует текущую деятельность Рабочей группы, он вместе с тем выражает разочарование по поводу отсутствия явного прогресса в ее работе. Комитет также выражает сожаление по поводу того, что основная цель деятельности Рабочей группы заключается в подготовке проекта законодательных поправок только «в областях, охватываемых процедурой разбирательства дел о нарушении [Европейской комиссии]», при этом игнорируется потенциально более широкая сфера применения решения V/9b, которое появилось раньше, чем вышеуказанная процедура.

29. В свете вышесказанного Комитет приходит к выводу, что соответствующая Сторона не выполнила требования пункта 3 а) iii) и пункта 6 решения V/9b.

Пункт 3 b) решения V/9b: программа по укреплению потенциала и профессиональная подготовка

30. В связи с рекомендациями, содержащимися в пункте 3 b) решения V/9b, Комитет приветствует представленный соответствующей Стороной в ее третьем

VfGH V 87/2014-11 и V 134/2015-7 Конституционного суда. Оба постановления были приняты 14 декабря 2016 года.

²⁰ Дополнительная информация, представленная соответствующей Стороной, 21 апреля 2016 года, стр. 2.

²¹ Замечания автора сообщения АССС/С/2010/48 по третьему докладу соответствующей Стороны, 19 января 2017 года, стр. 3.

²² Там же.

²³ Приложение 2 к обновленной информации, представленной соответствующей Стороной, 22 мая 2017 года.

докладе о ходе работы список связанных с Орхусской конвенцией конференций и семинаров, проведенных в межсессионный период²⁴. Комитет приветствует представленные данные о том, что вопросы, связанные с Конвенцией, все чаще становятся темой конференций и семинаров, организуемых научными кругами и НПО. Он также с удовлетворением отмечает тот факт, что некоторые из этих мероприятий проводятся, как представляется, при прямом финансировании соответствующей Стороны. Вместе с тем соответствующая Сторона не представила Комитету никакой информации, которая подтверждала бы, что эти мероприятия являются частью программы по укреплению потенциала и профессиональной подготовке по вопросам осуществления Орхусской конвенции, разработанной соответствующей Стороной для федеральных и земельных органов власти, судей, прокуроров и адвокатов. Комитет подчеркивает, что для выполнения требований, содержащихся в пункте 3 b) решения, соответствующая Сторона должна представить данные, показывающие, что она разработала программу по укреплению потенциала и профессиональной подготовке (или издала указ о ее разработке), в особенности для федеральных и земельных органов власти, отвечающих за вопросы, связанные с Орхусской конвенцией, а также для судей, прокуроров и адвокатов. Кроме того, соответствующая Сторона должна подтвердить, что указанные лица прошли такое обучение.

31. В этой связи Комитет приветствует представленную соответствующей Стороной информацию о проекте «КОММ-Recht», который проводился с июня 2015 года по июнь 2017 года одной из НПО, занимающейся экологическими вопросами, при поддержке соответствующей Стороны, и в частности об организованных в рамках проекта семинарах. Изучив список участников этих семинаров, представленный соответствующей Стороной²⁵, Комитет пришел к выводу, что соответствующей Стороне удалось привлечь достаточное число представителей органов исполнительной власти на различных уровнях государственного управления, а также некоторое число государственных прокуроров на уровне земель. Вместе с тем Комитет отмечает, что в семинарах принял участие только один адвокат и ни одного судьи. В этой связи, с удовлетворением принимая к сведению предпринятые до настоящего момента действия, Комитет считает, что соответствующая Сторона все еще не приняла достаточных мер для укрепления потенциала и обеспечения профессиональной подготовки судей, прокуроров и адвокатов, как того требует пункт 3 b) решения V/9b.

32. В свете вышеизложенного, приветствуя мероприятия, проведенные на настоящий момент, Комитет приходит к выводу, что соответствующая Сторона не выполнила требования, содержащиеся в пункте 3 b) решения V/9b в отношении судей, прокуроров и адвокатов.

IV. Выводы

33. Комитет приходит к выводу, что соответствующая Сторона выполнила требования пунктов 3 a) i) и ii) и пункта 6 решения V/9b.

34. Комитет считает, что соответствующая Сторона не выполнила требования пунктов 3 a) iii) и 6 решения V/9b, и выражает свою обеспокоенность по поводу отсутствия явного прогресса соответствующей Стороны в выполнении содержащихся в этих пунктах рекомендаций, в частности с учетом того времени, которое прошло с момента их принятия Комитетом с согласия соответствующей Стороны.

²⁴ Третий доклад о ходе работы соответствующей Стороны, 21 декабря 2016 года, стр. 4–6.

²⁵ Соответствующая Сторона представила списки участников в качестве приложения к дополнительной информации от 30 мая 2017 года. Так как списки участников содержат их личные данные, то в соответствии с практикой Комитета и по просьбе соответствующей Стороны они не были опубликованы на веб-сайте Комитета.

35. Приветствуя мероприятия, проведенные на настоящий момент в целях выполнения требований пункта 3 b) решения V/9b, Комитет приходит к выводу, что соответствующая Сторона не выполнила требования пункта 3 b) решения V/9b в отношении судей, прокуроров и адвокатов.

36. Комитет рекомендует Совещанию Сторон подтвердить свое решение V/9b и рекомендовать соответствующей Стороне:

a) оперативно принять необходимые законодательные, нормативные, административные и практические меры в целях пересмотра критериев предоставления неправительственным организациям (НПО) права подачи исков для оспаривания действий или бездействия частных лиц или государственных органов, нарушающих национальное законодательство, касающееся окружающей среды, в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции и специально оговорить их в секторальных природоохранных законах в дополнение к любым иным существующим критериям предоставления права подачи исков НПО, предусмотренным в законах об оценке воздействия на окружающую среду, комплексном предотвращении и контроле загрязнения, управлении отходами или экологической ответственности²⁶;

b) также обеспечить при выполнении требований, содержащихся в вышеупомянутом пункте 3 a), чтобы представители общественности, включая НПО, имели доступ к адекватным и эффективным административным или судебным процедурам и средствам правовой защиты в целях оспаривания действий и бездействия частных лиц и государственных органов, нарушающих национальные законы, включая нормы административно-уголовного и уголовного права, касающиеся окружающей среды²⁷;

c) как можно скорее и не позднее 1 октября 2018 года представить Комитету подробный план действий по выполнению требований, содержащихся в вышеупомянутых пунктах 3 a) и b);

d) разработать программу по укреплению потенциала и обеспечить профессиональную подготовку судей, прокуроров и адвокатов²⁸ по вопросам осуществления Конвенции;

e) представить Комитету к 1 октября 2018 года, 1 октября 2019 года и 1 октября 2020 года подробные доклады о ходе работы, содержащие информацию о принятых мерах и достигнутых результатах в выполнении вышеизложенных рекомендаций;

f) представить дополнительную информацию, которую Комитет может запросить в период между вышеупомянутыми отчетными датами, с тем чтобы помочь Комитету в проведении обзора прогресса, достигнутого соответствующей Стороной в выполнении вышеизложенных рекомендаций;

g) принимать участие (лично или в режиме аудиоконференции) в совещаниях Комитета, на которых будет рассматриваться прогресс, достигнутый соответствующей Стороной в выполнении этих рекомендаций.

²⁶ Решение V/9b, пункт 3 a) iii).

²⁷ Там же, пункт 6.

²⁸ См. решение V/9b, пункт 3 b).