



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 Германией ее 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.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Резюме последующих мер	3
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	5
A. Пункт 2 а) решения V/9h	5
B. Пункт 2 b) решения V/9h	7
IV. Выводы	16

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/9h о соблюдении Германией ее 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/9h 16 декабря 2014 года.

3. По просьбе Комитета 2 января 2015 года секретариат направил первый доклад о ходе работы соответствующей Стороны авторам сообщения АССС/С/2008/31, предложив им представить свои замечания по докладу к 23 января 2015 года. Никаких замечаний от авторов сообщения получено не было.

4. В ходе открытого заседания в рамках своего сорок восьмого совещания (Женева, 24–27 марта 2015 года) Комитет провел обзор выполнения решения V/9h, приняв во внимание замечания, полученные от присутствовавших наблюдателей.

5. Письмом от 13 октября 2015 года секретариат направил соответствующей Стороне первый обзор хода выполнения решения V/9h, подготовленный Комитетом, и напомнил ей о том, что Совещание Сторон просило ее представить свой второй доклад о ходе работы Комитету к 31 октября 2015 года и включить в него информацию о принятых мерах и достигнутых результатах в выполнении решения V/9h.

6. 27 октября 2015 года соответствующая Сторона представила свой второй доклад о ходе выполнения решения V/9h¹.

7. По просьбе Комитета 6 ноября 2015 года секретариат направил второй доклад о ходе работы соответствующей Стороны авторам сообщения АССС/С/2008/31, предложив им представить свои замечания по докладу к 27 ноября 2015 года. Автор сообщения АССС/С/2008/31 (организация «Клайент Ёрс») представил свои замечания 18 декабря 2015 года.

8. В ходе открытого заседания в рамках своего пятьдесят второго совещания (Женева, 8–11 марта 2016 года) Комитет провел обзор выполнения решения V/9h, приняв во внимание второй доклад о ходе работы соответствующей Стороны и письменные замечания, полученные от автора сообщения АССС/С/2008/31, а также замечания, высказанные соответствующей Стороной на заседании в формате аудиоконференции. Авторы сообщения АССС/С/2008/31 не приняли участие в заседании, несмотря на направленные им приглашения.

9. 7 апреля 2016 года секретариат предложил соответствующей Стороне представить замечания, сделанные в ходе открытого заседания в рамках пятьдесят второго совещания Комитета, в письменной форме, а также сообщить о любых соответствующих разрабатываемых или принятых законах к 13 апреля 2016 года. Соответствующая Сторона представила обновленную информацию о

¹ В своем письме от 27 октября 2015 года, к которому был приложен ее второй доклад о ходе работы, соответствующая Сторона отметила, что доклад был завершен 5 октября 2015 года для того, чтобы выделить время для его перевода перед представлением Комитету по соблюдению. Это значит, что первый обзор хода работы, подготовленный Комитетом, не принимался в расчет в ходе его подготовки.

законодательных изменениях 13 апреля 2016 года, а также 25 апреля и 12 мая 2016 года.

10. 8 июня 2016 года пять природоохранных неправительственных организаций (НПО), а именно автор сообщения АССС/С/2008/31 (некоммерческая организация «Натуршцбунд») и четыре наблюдателя (некоммерческая организация «Союз охраны природы Германии», некоммерческая организация «Германское объединение природоохранных организаций», некоммерческие организации WWF Германия и «Гринпис») представили свои замечания по второму докладу о ходе работы соответствующей Стороны.

11. Соответствующая Сторона представила обновленную информацию о законодательных изменениях 13, 16 и 23 июня, а также 8 июля и 5 октября 2016 года. 23 июня 2016 года она проинформировала Комитет о том, что федеральное правительство приняло проект «Орхусской поправки»² с некоторыми незначительными изменениями. 8 июля 2016 года соответствующая Сторона представила переведенный на английский язык текст законопроекта, принятого правительством.

12. 27 октября 2016 года автор сообщения АССС/С/2008/31 представил дополнительные замечания по предлагаемым законодательным поправкам.

13. 31 октября 2016 года соответствующая Сторона представила свой третий доклад о ходе работы.

14. В ходе открытого заседания в рамках своего пятьдесят пятого совещания (Женева, 6–9 декабря 2016 года) представители соответствующей Стороны и наблюдатели, о которых говорится в пункте 10 выше, приняли участие в обсуждении вопросов выполнения решения V/9h в формате аудиоконференции.

15. 6 декабря 2016 года соответствующая Сторона представила в электронном виде обновленную информацию о вступлении в силу «Поправки Севезо III»³.

16. Письмом от 1 февраля 2017 года секретариат направил соответствующей Стороне второй обзор хода выполнения решения V/9h, подготовленный Комитетом.

17. В ходе открытого заседания в рамках пятьдесят шестого совещания Комитета (Женева, 28 февраля – 3 марта 2017 года) представители соответствующей Стороны и автор сообщения АССС/С/2008/31 участвовали в формате аудиоконференции в обсуждении вопроса о выполнении решения V/9h.

18. 15 марта 2017 года соответствующая Сторона представила дополнительную информацию.

19. 28 марта 2017 года Комитет получил представление от одного из наблюдателей (ЭКО-форума).

20. 31 марта, 26 и 28 апреля, 5 и 16 мая 2017 года соответствующая Сторона представила обновленную информацию о законодательной процедуре принятия «Орхусской поправки», включая тексты законопроектов. В обновленной информации от 28 апреля 2017 года соответствующая Сторона заявила, что 27 апреля Бундестаг принял «Орхусскую поправку». В обновленной информации от 16 мая 2017 года соответствующая Сторона сообщила, что 12 мая 2017 года Бундесрат одобрил поправку без каких-либо изменений. 2 июня 2017 года соот-

² «Законопроект о согласовании Закона об апелляциях по экологическим вопросам и других положений с нормами европейского и международного права», см. приложение 1 к обновленной информации, представленной соответствующей Стороной в электронном виде, 26 апреля 2017 года.

³ «Закон, транспонирующий Директиву 2012/18/ЕС Европейского парламента и Совета Европы от 4 июля 2012 года о контроле крупных аварий, связанную с опасными веществами», см. приложение к обновленной информации, представленной соответствующей Стороной в электронном виде, 6 декабря 2016 года.

ветствующая Сторона сообщила, что «Орхусская поправка» вступила в силу в тот же день (т.е. 2 июня).

21. 31 июля 2017 года Комитет утвердил свой доклад о ходе выполнения решения V/9h для шестой сессии Совещания Сторон, использовав свою электронную процедуру принятия решений, и впоследствии просил секретариат направить его соответствующей Стороне, автору сообщения и наблюдателям.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

22. В целях выполнения требований, содержащихся в решении V/9h, соответствующая Сторона должна представить Комитету доказательства того, что она приняла необходимые законодательные, нормативные, административные и практические меры, с тем чтобы:

а) НПО, способствующие охране окружающей среды, могли оспаривать с материально-правовой и процессуальной точек зрения законность любого решения, действия или бездействия, подпадающих под действие статьи 6 Конвенции, без обязательного формулирования заявления о том, что оспариваемое решение противоречит положению закона о «соответствии интересам охраны окружающей среды»⁴; и

б) критерии предоставления НПО, способствующим охране окружающей среды, права подачи исков для оспаривания действий или бездействия частных лиц или государственных органов, которые нарушают национальное законодательство, касающееся окружающей среды, согласно пункту 3 статьи 9 Конвенции были пересмотрены и конкретно изложены в секторальных природоохранных законах в дополнение к любым иным существующим критериям предоставления НПО права подачи и, исков, изложенным в Законе об апелляциях по экологическим вопросам, Федеральном законе об охране природы и Законе об экологическом ущербе⁵.

23. Комитет приветствует три представленных доклада о ходе работы, своевременно полученные от соответствующей Стороны, а также дополнительную информацию и, в некоторых случаях, тексты законов и законопроектов, представленные 5, 13 и 25 апреля, 4 и 12 мая, 13, 16 и 23 июня, 8 июля, 5 октября и 6 декабря 2016 года, а также 15 марта, 26 и 28 апреля, 5 и 16 мая и 2 июня 2017 года.

24. Кроме того, Комитет приветствует замечания и информацию, представленные авторами сообщения и наблюдателями 18 декабря 2015 года, 8 июня 2016 года и 28 марта 2017 года.

A. Пункт 2 а) решения V/9h

25. В связи с пунктом 2 а) решения V/9h Комитет приветствует принятие Орхусской поправки, которая вносит изменения, в частности, в подпункты 1 и 3 пункта 1 статьи 2 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам.

26. Комитет отмечает, что в соответствии с Орхусской поправкой НПО, способствующие охране окружающей среды, которые отвечают требованиям статьи 3 Закона об апелляциях по экологическим вопросам, имеют право оспаривать решения, охватываемые подпунктами 1 и 2 пункта 1 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам, без формулирования заявления о том, что оспариваемое решение противоречит положению закона о «соответствии интересам охраны окружающей среды». Для оспаривания других решений, действий и бездействия, на которые распространяется подпункт 1 пункта 1 статьи 1 Закона об апелляциях по экологическим вопросам, НПО по-прежнему

⁴ Решение V/9h, пункт 2 а).

⁵ Решение V/9h, пункт 2 б).

необходимо предъявить доказательства того, что оспариваемое решение или бездействие противоречат «природоохранным законоположениям» (последний пункт статьи 2 (1)).

27. В этой связи Комитет принимает к сведению представленную автором сообщения и наблюдателями информацию о том, что предлагаемая поправка приведет к восстановлению требования, в соответствии с которым НПО могут оспаривать решения или бездействие, как они определены в статье 2 (3) Закона об оценке воздействия на окружающую среду, только в том случае, если они заявят о нарушении положений об охране окружающей среды⁶. Вместе с тем Комитет напоминает, что он уже изучил содержащееся в Законе об апелляциях по экологическим вопросам требование, в соответствии с которым, для того чтобы иметь возможность подачи апелляции, НПО должна заявить, что оспариваемое решение затрудняет достижение целей организации, сформулированных в ее уставных документах, как это было отмечено в пунктах 70–73 его выводов по сообщению АССС/С/2008/31. В своих выводах Комитет заключает, что ему не было представлено информации, из которой бы следовало, что государственные органы и суды соответствующей Стороны применяют рассматриваемый критерий каким-либо образом, создающим серьезные препятствия для доступа природоохранных НПО к правосудию, и что соответствующая Сторона не нарушила положения Конвенции в этой связи. Комитет подчеркивает, что любые такие критерии следует толковать в широком смысле и требовать установления лишь общей взаимосвязи между предусмотренными в уставе целями НПО и основаниями для апелляции. Это не должно мешать НПО включать в свои жалобы утверждения о том, что оспариваемые решения противоречат законоположениям, которые не имеют отношения к «соответствию интересам окружающей среды».

28. В своем втором обзоре хода работы Комитет просил соответствующую Сторону разъяснить, может ли требование, содержащееся в последнем пункте статьи 2 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам (а именно – НПО должна заявить о нарушении природоохранных законоположений), применяться в отношении любого решения, действия или бездействия, предусмотренных статьей 6 Конвенции, включая пункт 1 b) статьи 6⁷.

29. В представленной 15 марта 2017 года дополнительной информации соответствующая Сторона сообщила, что только решения, предусмотренные подпунктами 1 и 2 пункта 1 статьи 1 (1), на которые не распространяется второй пункт статьи 1 (1), подпадают под действие пункта 9 статьи 2 Конвенции⁸. Соответствующая Сторона также утверждает, что на решения, предусмотренные пунктом 1 b) статьи 6, распространяется Закон об апелляциях по экологическим вопросам, но не требование заявлять о нарушении природоохранных законоположений, так как в соответствии с законодательством Германии об оценке воздействия на окружающую среду эти решения требуют подготовки отчета ОВОС и, соответственно, подпадают под действие подпункта 1 пункта 1 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам⁹.

30. Хотя Комитет не исключает возможность того, что в будущем некоторые виды деятельности, на которые не распространяются подпункты 1 и 2 пункта 1 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам, могут подпасть под действие статьи 6 Конвенции, в отсутствие информации о такой деятельно-

⁶ Замечания автора сообщения АССС/С/2008/31 («Натуршцбунд») и наблюдателей («Союза охраны природы Германии», «Германского объединения природоохранных организаций», WWF Германия и «Гринпис») по второму докладу о ходе работы, 8 июня 2016 года, стр. 2–3 английского текста.

⁷ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 февраля 2017 года, пункты 39 и 61 с).

⁸ Дополнительная информация, полученная от соответствующей Стороны, 15 марта 2017 года, стр. 5–6 английского текста.

⁹ Там же, стр. 6.

сти в настоящее время Комитет приходит к выводу, что соответствующая Сторона выполнила требования пункта 2 а) решения V/9h. Комитет уточняет, что в будущем этот вывод никоим образом не будет препятствовать ему в рассмотрении утверждений о применении «Орхусской поправки» на практике, если такие утверждения будут доведены до его сведения.

В. Пункт 2 b) решения V/9h

31. В связи с пунктом 2 b) решения V/9h соответствующая Сторона представила Комитету информацию о трех поправках, а именно об «Альтрипской поправке»¹⁰, «Поправке Севезо III» и вышеупомянутой «Орхусской поправке». На настоящий момент все они вступили в силу. Комитет приветствует представленную информацию обо всех трех поправках и ниже хотел бы проанализировать их соответствие требованиям пункта 2 b) решения V/9h.

32. Комитет считает, что «Альтрипская поправка» к Закону об апелляциях по экологическим вопросам не имеет прямого отношения к выполнению требований пункта 2 b) решения V/9h, поэтому Комитет не будет рассматривать ее далее.

33. Комитет отмечает, что в соответствии со статьей 3 «Поправки Севезо III» была расширена сфера применения Закона об апелляциях по экологическим вопросам, а НПО, способствующим охране окружающей среды, была предоставлена возможность оспаривать две новые категории решений относительно соблюдения требования о безопасном расстоянии между охраняемыми участками и местами хранения опасных материалов, вынесенных в соответствии с Федеральным законом о борьбе с выбросами. Комитет считает, что принятие этой поправки способствует выполнению соответствующей Стороной требований, изложенных в пункте 2 b) решения V/9h, в отношении одной из областей отраслевого права, а именно – решений, касающихся хранения опасных отходов, подпадающих под действие директивы «Севезо III»¹¹. Приветствуя эту поправку, Комитет вместе с тем считает, что, поскольку она затрагивает только одну из областей отраслевого права, одной лишь этой поправкой недостаточно для выполнения требований пункта 2 b) решения V/9h.

34. Что касается «Орхусской поправки», то Комитет считает, что она позволила значительно расширить список административных актов, которые могут быть оспорены НПО, в значительной мере способствующими охране окружающей среды. По сравнению с редакцией Закона об апелляциях по экологическим вопросам 2013 года «Орхусская поправка» предоставляет НПО право оспаривания следующих категориях действий:

а) решений о принятии планов и программ, предусмотренных в статье 2 (5) Закона об оценке воздействия на окружающую среду и соответствующими положениями законодательства земель, для которых в соответствии с а) приложением к Закону об оценке воздействия на окружающую среду и б) положениями земельного законодательства в обязательном порядке требуется проведение стратегической экологической оценки (за исключением планов и программ, вопрос о принятии которых решается средствами процессуального права);

¹⁰ Приложение 1 к обновленной информации, представленной соответствующей Стороной в электронном виде, 13 апреля 2016 года, документ, озаглавленный «Закон о внесении поправок в Закон об апелляциях по экологическим вопросам в целях осуществления постановления Европейского суда от 7 ноября 2013 года по делу C-72/12». «Альтрипская поправка» вступила в силу 26 ноября 2015 года.

¹¹ Директива 2012/18/ЕС Европейского парламента и Совета Европы от 4 июля 2012 года о контроле крупных аварий, связанных с опасными веществами, изменяющая и впоследствии отменяющая Директиву Совета Европы 96/82/ЕС.

b) регулируемых публичным правом административных актов или контрактов, разрешающих осуществление проектов в соответствии с положениями федерального или земельного законодательства или непосредственно применимых правовых актов Европейского союза, кроме проектов, указанных в пунктах 1–2b; и

c) административных актов, касающихся мер мониторинга или контроля за осуществлением решений в соответствии с пунктами 1–5 и направленных на обеспечение соблюдения природоохранных положений федерального и земельного законодательства или непосредственно применимых правовых актов Европейского союза.

35. Вместе с тем в своем втором обзоре хода работы Комитет выразил озабоченность относительно некоторых положений «Орхусской поправки» и просил представить ему дополнительную информацию¹². Эти озабоченности и ответы соответствующей Стороны на них рассматриваются ниже в пунктах 37–65.

36. В качестве предварительного замечания Комитет отмечает, что связанные с пунктом 3 статьи 9 Конвенции утверждения, содержащиеся в сообщении АССС/С/2008/31, носят весьма общий характер. Рекомендация, содержащаяся в пункте 2 b) решения V/9h, также имеет общий характер и требует от соответствующей Стороны «пересмотреть» критерии предоставления НПО, способствующим охране окружающей среды, права подачи исков для оспаривания действий или бездействия в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции. В данных обстоятельствах Комитет не считает, что пункт 2 b) решения V/9h требует от соответствующей Стороны исчерпывающим образом доказать, что любые действия или бездействие в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции, могут быть оспорены НПО. Комитет отмечает, что в соответствии с «Орхусской поправкой» список действий или форм бездействия в соответствии с пунктом 3 статьи 9, которые могут быть оспорены НПО, был значительно расширен. В связи с тем, что с момента принятия поправки прошло совсем немного времени, в настоящий момент отсутствует информация о ее применении на практике, и Комитет уточняет, что высказанные им в настоящем докладе соображения никоим образом не препятствуют ему в рассмотрении вопроса применения на практике «Орхусской поправки», а также утверждений, касающихся общего доступа к процедурам пересмотра в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции на территории соответствующей Стороны, в будущем, если такие утверждения будут доведены до его сведения.

Судебный пересмотр планов и программ

37. В своем втором обзоре хода работы Комитет отметил, что подпункт 4 пункта 1 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам распространяется на решения о принятии планов и программ, в отношении которых в обязательном порядке требуется проведение стратегической экологической оценки (СЭО)¹³. В своем обзоре Комитет подчеркнул, что ничто в формулировке пункта 3 статьи 9 Конвенции не говорит о том, что к планам и программам, связанным с окружающей средой, могут быть причислены только те из них, которые могут быть предметом СЭО¹⁴.

38. В представленной 15 марта 2017 года дополнительной информации соответствующая Сторона отметила, что в соответствии с ее законодательством к планам и программам, связанным с окружающей средой, по смыслу статьи 7 Конвенции относятся те из них, которые могут потребовать проведения СЭО, и что если в отдельном случае при принятии какого-либо плана или программы, связанных с окружающей средой, по смыслу статьи 7 Конвенции стратегическая экологическая оценка теоретически не требуется, согласно законодатель-

¹² Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 февраля 2017 года, пункт 61 d).

¹³ Там же, пункт 45.

¹⁴ Там же.

ству Германии, то ее проведение может быть предписано в соответствии с законодательством, касающимся СЭО¹⁵. Соответствующая Сторона также утверждает, что ограничение прямого пересмотра планов и программ, потенциально требующих проведения СЭО, остается на усмотрение Сторон в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции и что другие планы и программы могут в этой связи стать объектом периодического пересмотра при возникновении трудностей, связанных с выполнением решений, принятых на основе этих планов и программ¹⁶. В этой связи Комитет отмечает, что сфера охвата планов и программ, «связанных с окружающей средой», может быть шире, чем сфера применения Закона о СЭО соответствующей Стороны. Кроме того, Комитет подчеркивает, что, хотя пункт 3 статьи 9 Конвенции предусматривает определенную свободу действий в отношении критериев, если таковые имеются, которым должны отвечать представители общественности, для того чтобы иметь доступ к процедурам оспаривания, он тем не менее является не столь гибким в отношении определения оспариваемых «действий»¹⁷.

39. Что касается планов, в отношении которых отсутствует обязательство по проведению СЭО, то Комитет отмечает, что пункт 3 статьи 9 Конвенции не устанавливает конкретных требований относительно того, на каком этапе эти действия могут быть оспорены. Исходя из этого, Комитет приходит к выводу, что, если план или программа, не подлежащие СЭО в соответствии с законами соответствующей Стороны, нарушают национальное законодательство, касающееся окружающей среды, имеет смысл обеспечить возможность учета дополнительных вызовов в процессе пересмотра «последующих» решений, хотя это и необязательно, например, в случае некоторых планов и программ такие решения отсутствуют; в других случаях определенные аспекты планов и программ, которые могут противоречить национальному законодательству, касающемуся окружающей среды, могут выходить за рамки пересмотра любых последующих решений. Однако, поскольку Комитет не располагает информацией о конкретных примерах таких планов и программ, а также с учетом соображений, изложенных в пункте 36 выше, Комитет приходит к выводу, что соответствующая Сторона выполнила требования, содержащиеся в пункте 2 b) решения V/9h в этой связи.

Особые «не подлежащие пересмотру» действия

40. В своем втором обзоре хода работы Комитет отметил, что подпункт 3 пункта 2 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам, а также пункт 2) статьи 19b и пункт 4) статьи 16 Федерального закона об оценке воздействия на окружающую среду исключают ряд планов и программ, которые, по всей видимости, имеют отношение к охране окружающей среды¹⁸. Комитет также отметил, что пункт 3 статьи 9 Конвенции не дает законных оснований для исключения конкретных планов и программ из сферы охвата процедур пересмотра¹⁹. Комитет запросил у соответствующей Стороны дополнительную информацию в этой связи²⁰.

i) Подпункт 3 пункта 3 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам

41. В представленной 15 марта 2017 года дополнительной информации соответствующая Сторона подчеркнула в первую очередь, что подпункт 3 пункта 3 статьи 1 (1) распространяется не только на планы и программы, но и на другие

¹⁵ Дополнительная информация, полученная от соответствующей Стороны, 15 марта 2017 года, стр. 7 английского текста.

¹⁶ Там же, стр. 8.

¹⁷ См. выводы Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (Европейский союз) (часть II), ECE/MP.PP/C.1/2017/7, пункт 78.

¹⁸ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 февраля 2017 года, пункт 46.

¹⁹ Там же, пункт 46.

²⁰ Там же, пункт 61 d) i).

решения²¹. Комитет отмечает, что речь идет о решениях, которые все же могут вступать в противоречие с положениями, касающимися окружающей среды, и поэтому они также рассматриваются в данном разделе. Комитет рассматривает вышеупомянутое положение, а также пункт 2) статьи 19b и пункт 4) статьи 16 Федерального закона об оценке воздействия на окружающую среду (см. ниже).

42. Соответствующая Сторона утверждает, что подпункт 3 пункта 3 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам не вводит конкретные ограничения, а содержит лишь отдельные положения, касающиеся периодического пересмотра и применимые к конкретным действиям, регулируемым соответствующими законами. Согласно информации, полученной от соответствующей Стороны, любое последующее решение, вытекающее из таких действий, может быть оспорено, а суды могут также рассмотреть вопрос о «законности отдельного плана или программы» в этой связи²².

43. Комитет согласен с тем, что могут существовать отдельные планы или программы, для которых может быть достаточно периодического пересмотра всех соответствующих аспектов этих планов или программ через принятые на их основе последующие решения (см. пункт 39 выше). В то же время Комитет принимает к сведению представленную автором сообщения и наблюдателями информацию, в соответствии с которой подпункт 3 пункта 3 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам не подразумевает пересмотр, например планов по расширению национальной сети или строительству²³. Тем не менее ни автор сообщения, ни наблюдатели не представили конкретной информации, которая свидетельствовала бы о том, что периодический пересмотр таких планов является недостаточным. Таким образом, отмечая остающуюся неопределенность, Комитет приходит к выводу, что этот фактор сам по себе не свидетельствует о невыполнении соответствующей Стороной требований пункта 2 b) решения V/9h.

ii) Пункт 2) статьи 19b и пункт 4) статьи 16 Федерального закона об ОВОС

44. Соответствующая Сторона утверждает, что региональные стратегические планы, относящиеся к действиям, охватываемым пунктом 4) статьи 16 Федерального закона об оценке воздействия на окружающую среду, и федеральные планы развития транспортной инфраструктуры, подпадающие под пункт 2) статьи 19b вышеупомянутого закона, могут рассматриваться отдельно от последующих решений²⁴. Что касается других планов и программ, охватываемых этими положениями, то соответствующая Сторона заявляет, что они могут стать предметом периодического пересмотра при возникновении проблем с выполнением последующих решений о выдаче разрешений и зонировании²⁵.

45. Что касается планов, касающихся концентрации ветра и добычи сырья и охватываемых пунктом 4) статьи 16 Федерального закона об экологической оценке, то соответствующая Сторона отмечает, что существуют определенные обстоятельства, при которых проведение пересмотра на более поздней стадии было бы более целесообразным, так это позволило бы выявить трудности, связанные с отдельными аспектами планов и программ, не создавая правового ва-

²¹ Дополнительная информация, полученная от соответствующей Стороны, 15 марта 2017 года, стр. 8 английского текста, сноска 1.

²² Там же, стр. 8.

²³ Замечания автора сообщения ACCC/C/2008/31 («Натуршцубунд») и наблюдателей («Союза охраны природы Германии», «Германского объединения природоохранных организаций», WWF Германия и «Гринпис») по второму докладу о ходе работы, 8 июня 2016 года, стр. 3 английского текста.

²⁴ Дополнительная информация, полученная от соответствующей Стороны, 15 марта 2017 года, стр. 9 и 10 английского текста.

²⁵ Там же, стр. 9.

куума, который неизбежен при полной отмене конкретного плана или программы²⁶.

46. В этой связи Комитет принимает к сведению представленную автором сообщения и наблюдателями информацию о том, что территориально-пространственные планы, касающиеся добычи сырья и энергии ветра, а также федеральный дорожный и железнодорожный план в соответствии с этими положениями исключаются из сферы охвата процедур пересмотра²⁷. Что касается последнего плана, то автор сообщения и наблюдатели отметили, что он безоговорочно определяет, какие дорожные и железнодорожные проекты «необходимо» принять – решение, имеющее центральное значение при выдаче разрешений на осуществление деятельности, которое фактически не может быть оспорено в суде, поскольку заявитель должен доказать, что решение было «очевидно произвольным», а это требование, как отмечает автор сообщения и наблюдатели, ни разу не было выполнено на практике²⁸.

47. Отмечая, что представленная автором сообщения и наблюдателями информация, безусловно, имеет отношение к выполнению соответствующей Стороной требований пункта 3 статьи 9 Конвенции в более общем плане, она тем не менее находится за пределами сферы охвата решения V/9h, которое касается ограничений права на оспаривание действий, а не всего пересмотра в целом. С учетом вышеизложенного, а также принимая к сведению представленную автором сообщения и наблюдателями информацию, Комитет приходит к выводу, что выраженная обеспокоенность сама по себе не свидетельствует о невыполнении соответствующей Стороной пункта 2 b) решения V/9h.

Ограничение пересмотра инициатив («Vorhaben»)

48. Что касается подпункта 5 пункта 1 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам, то Комитет в своем втором обзоре хода работы отметил, что это положение применимо только к выдаче разрешений на осуществление «инициатив» («Vorhaben») в соответствии с природоохранными законоположениями²⁹. Формулировка этого положения ограничивает сферу его применения выдачей разрешений на осуществление этих инициатив. Этот термин содержится в пункте 2) статьи 2 Федерального закона об ОВОС и в общих чертах подразумевает физическое изменение ландшафта. Авторы сообщения и наблюдатели³⁰ также обратили внимание на то, что это положение не распространяется на нормативные акты, не имеющие отношения к выдаче разрешений на осуществление таких проектов. Кроме того, авторы сообщения и наблюдатели³¹ отметили нормативные акты, касающиеся предельных значений выбросов автомобилей, в качестве примера действия, не входящего в сферу охвата вышеупомянутого положения. В своем втором обзоре хода работы Комитет подчеркнул, что в зависимости от конкретных обстоятельств такие или аналогичные решения действительно могут быть оспорены в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции³².

49. В этой связи соответствующая Сторона обращает внимание Комитета на обоснование законодательного предложения, в котором, в частности, говорится:

²⁶ Там же, стр. 9–10.

²⁷ Замечания автора сообщения АССС/С/2008/31 и наблюдателей («Союза охраны природы Германии», «Германского объединения природоохранных организаций», WWF Германия и «Гринпис») по второму докладу о ходе работы, 8 июня 2016 года, стр. 3 английского текста.

²⁸ Там же, стр. 3–4 и сноска 8.

²⁹ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 февраля 2017 года, пункт 47.

³⁰ Замечания автора сообщения АССС/С/2008/31 и наблюдателей («Союза охраны природы Германии», «Германского объединения природоохранных организаций», WWF Германия и «Гринпис») по второму докладу о ходе работы, 8 июня 2016 года, стр. 4 английского текста.

³¹ Там же, стр. 5.

³² Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 февраля 2017 года, пункт 47.

Измененный подпункт 5 распространяется на решения, не охватываемые подпунктами 1, 2, 2a и 2b, касающиеся промышленных установок или инфраструктурной деятельности. Таким образом, в первую очередь он применим к решениям в форме административных актов, в соответствии с которыми проект получает лицензию или разрешение³³.

50. Комитет отмечает, что в пункте 3 статьи 9 Конвенции основной упор не делается на выдачу разрешений на осуществление проектов в области развития; скорее он касается действий или бездействия, которые нарушают положения национального законодательства, касающегося окружающей среды. Кроме того, понятие «действия» по смыслу пункта 3 статьи 9 Конвенции должно иметь широкое толкование, а решающим фактором должен быть факт потенциального нарушения национального законодательства, касающегося окружающей среды, в результате этого действия или бездействия. Таким образом, Комитет считает, что если суды соответствующей Стороны отказываются рассматривать жалобы, касающиеся мер, например, по ограничению выбросов автомобилей, на том основании, что они не относятся к «инициативам» по смыслу подпункта 5 пункта 1 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам, то это может представлять собой несоблюдение пункта 3 статьи 9 Конвенции. Однако при отсутствии каких-либо конкретных примеров отказов на основании измененного Закона об апелляциях по экологическим вопросам и с учетом соображений, изложенных в пункте 36 выше, Комитет не может прийти к такому выводу по причине отсутствия доказательств. Таким образом, отмечая остающуюся неопределенность, Комитет приходит к выводу, что этот фактор сам по себе не свидетельствует о невыполнении соответствующей Стороной требований пункта 2 b) решения V/9h.

«Применение природоохранных законоположений»

51. В своем втором обзоре хода работы Комитет отметил, что содержащееся в подпункте 5 пункта 1 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам требование о том, что, для того чтобы тот или иной проект можно было оспорить, при его одобрении должны быть применены процедуры, использующие природоохранные законоположения, может быть потенциально истолковано как направленное на устранение проблем, связанных с рассмотрением проектов, при одобрении которых такие процедуры не были применены, но в то же время может противоречить положениям национального законодательства, касающегося окружающей среды³⁴. Аналогичным образом, в связи с подпунктом 6 пункта 1 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам Комитет приветствует включение в сферу охвата процедур пересмотра надзорных или контрольных постановлений государственных властей относительно действий, предусмотренных подпунктами 1–5, однако отмечает, что, для того чтобы решения в отношении мер по контролю были оспорены, они опять-таки должны быть направлены на обеспечение соблюдения природоохранных законоположений³⁵. В этой связи Комитет просил соответствующую Сторону представить пояснения по этому вопросу³⁶.

52. В представленной 15 марта 2017 года дополнительной информации соответствующая Сторона отметила, что в ее национальной системе предусмотрен термин «соблюдение природоохранных законоположений», который следует толковать так, что государственный орган «осуществляет или должен осуществлять на практике "природоохранные законоположения"»³⁷. Соответству-

³³ Дополнительная информация, полученная от соответствующей Стороны, 15 марта 2017 года; ссылка на стр. 37 английского текста обоснования проекта поправок к Закону об апелляциях по экологическим вопросам.

³⁴ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 февраля 2017 года, пункт 48.

³⁵ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 февраля 2017 года, пункт 49.

³⁶ Там же, пункт 61 d) ii) и iii).

³⁷ Дополнительная информация, полученная от соответствующей Стороны, 15 марта 2017 года, стр. 12–13 английского текста.

ющая Сторона также утверждает, что она не получала какой-либо критики со стороны гражданского общества относительно такой формулировки закона³⁸. При отсутствии какой-либо информации, свидетельствующей об обратном, от наблюдателей или авторов сообщений, и не имея в своем распоряжении никаких доказательств, которые потребовали бы разъяснений соответствующей Стороны, Комитет приходит к выводу, что этот фактор как таковой не свидетельствует о невыполнении соответствующей Стороной требований, содержащихся в пункте 2 b) решения V/9h.

Сфера охвата статьи 64 Федерального закона об охране природы и управлении ландшафтом

53. В своем втором обзоре хода работы Комитет приветствовал расширение сферы охвата статьи 64 Федерального закона об охране природы и управлении ландшафтом (Федеральный закон об охране природы), отметив при этом, что ему не было представлено исчерпывающей информации, которая продемонстрировала бы, что в результате таких изменений закон будет в полной мере охватывать все действия, которые могут противоречить положениям германского природоохранного законодательства³⁹. Комитет также отметил, что статьи 63 и 64 вышеупомянутого закона имеют разные сферы охвата, что объясняется, по всей видимости, исключением ряда мер из сферы охвата процедур пересмотра⁴⁰. В этой связи Комитет просил соответствующую Сторону представить дополнительную информацию по этому вопросу⁴¹.

54. Соответствующая Сторона сообщила о том, что в соответствии со статьей 1 (3) Закона об апелляциях по экологическим вопросам общие положения относительно права оспаривания действий, предусмотренные подпунктами 1 и 2 пункта 1 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам, первичны по сравнению со статьей 64 Федерального закона об охране природы. Комитет отмечает, что в окончательно принятом варианте Закона об апелляциях по экологическим вопросам это положение было расширено, с тем чтобы включить пункты 1 и 5 статьи 1 (1), в которых уточняется взаимосвязь между этими положениями. Соответственно, статья 64 Федерального закона об охране природы дополняет проанализированные выше положения. Комитет рассмотрел ниже каждую из категорий решений, которые, как представляется, были исключены из сферы охвата процедур пересмотра.

- i) *Нормативные положения и другие постановления, имеющие статус ниже закона, в области охраны окружающей среды и управления ландшафтом, принятые федеральным правительством или земельными органами власти*

55. Соответствующая Сторона утверждает, что практически во всех землях (территориальные подразделения) такие нормативные положения и постановления могут быть пересмотрены в соответствии со статьей 47 Кодекса административного судопроизводства⁴². В этой связи Комитет отмечает, что это положение предусматривает нарушение прав заявителя и, следовательно, не выходит за рамки прежней системы в отношении права на оспаривание действий.

56. Соответствующая Сторона также утверждает, что существует возможность периодического пересмотра этих актов в рамках обзора последующих решений⁴³. В этой связи Комитет вновь ссылается на свои предыдущие замечания относительно периодического пересмотра, содержащиеся в пункте 39 выше. Таким образом, отмечая остающуюся неопределенность, и при отсутствии

³⁸ Там же, стр. 12.

³⁹ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 февраля 2017 года, пункт 50.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Там же, пункт 61 d) iv).

⁴² Дополнительная информация, полученная от соответствующей Стороны, 15 марта 2017 года, стр. 15 английского текста.

⁴³ Там же.

доказательств обратного Комитет приходит к выводу, что этот фактор сам по себе не свидетельствует о невыполнении соответствующей Стороной требований пункта 2 b) решения V/9h.

- ii) *Программы и генеральные планы в области управления ландшафтом (статья 10 Федерального закона об охране природы) и планы застройки открытых пространств (статья 11 Федерального закона об охране природы)*

57. Соответствующая Сторона заявляет, что в соответствии со статьей 19 а) Федерального закона об ОВОС такие планы могут подлежать СЭО в соответствии с требованиями, изложенными в Законе о земле, и, таким образом, подпадают под действие подпункта 4 пункта 1 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам и могут быть обжалованы⁴⁴. С учетом этого разъяснения и в отсутствие каких-либо доказательств обратного Комитет считает, что соответствующая Сторона выполнила требования пункта 2 b) решения V/9h в этой связи.

- iii) *Планы, которые должны учитываться государственными органами при принятии решений по вопросам охраны окружающей среды (статья 36.1.2 Федерального закона об охране природы)*

58. Соответствующая Сторона заявляет, что в соответствии со статьей 14 с) Федерального закона об ОВОС на такие планы и программы также распространяется требование о подготовке СЭО и, соответственно, они также могут быть пересмотрены в соответствии с подпунктом 4 пункта 1 статьи 1 (1) Закона об апелляциях по экологическим вопросам⁴⁵. С учетом этого разъяснения и в отсутствие каких-либо доказательств обратного Комитет считает, что соответствующая Сторона выполнила требования пункта 2 b) решения V/9h в этой связи.

- iv) *Другие подобные процедуры, разработанные в соответствии с земельным законодательством и имеющие отношение к тематическим областям деятельности природоохранных организаций*

59. Соответствующая Сторона утверждает, что положения пункта 8 статьи 63 (2) Федерального закона об охране природы применяются лишь в некоторых землях и что, «насколько об этом известно федеральному правительству», в этих землях были также приняты соответствующие положения о праве на оспаривание действий в суде в соответствии со статьей 64 (3) Закона об охране природы⁴⁶.

60. В первую очередь Комитет отмечает, что внутренняя структура и распределение полномочий соответствующей Стороны не могут служить оправданием для непредоставления конкретной информации по соответствующим вопросам. В этой связи он надеется, что федеральное правительство представит сведения о законах, принятых федеральными подразделениями, даже если они не относятся напрямую к его компетенции в соответствии с национальным законодательством. Таким образом, Комитет считает, что представленная соответствующей Стороной информация не дает полной ясности по этому вопросу. Тем не менее Комитет не обладает сведениями о конкретных мерах, подпадающих под действие пункта 3 статьи 9 Конвенции и исключенных из сферы охвата процедур пересмотра в соответствии с этим положением. Таким образом, отмечая некоторую остающуюся неопределенность, и при отсутствии доказательств обратного Комитет приходит к выводу, что эта неопределенность сама по себе не свидетельствует о невыполнении соответствующей Стороной требований пункта 2 b) решения V/9h.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Там же, стр. 16.

Действия и бездействие частных лиц

61. В своем втором обзоре хода работы Комитет отметил, что он не располагает информацией о каких-либо предложенных поправках, направленных на выполнение требования, содержащегося в пункте 3 статьи 9 Конвенции, относительно оспаривания действий частных лиц, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде. В этой связи Комитет просил представить дополнительную информацию по этому вопросу⁴⁷.

62. В представленной 15 марта 2017 года дополнительной информации соответствующая Сторона отметила, что, в то время как частные лица не упоминаются напрямую в статье 1 Закона об апелляциях по экологическим вопросам, Орхусская поправка вводит «полный» судебный надзор за действиями частных лиц, касающимися окружающей среды, в связи с тем, что отсутствие надзора и контроля действий частных субъектов всегда может быть оспорено. Соответствующие положения содержатся в подпункте 6 пункта 1 статьи 1 (1) в совокупности с подпунктом 2 пункта 1 статьи 1 Закона об апелляциях по экологическим вопросам⁴⁸.

63. В соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции представители общественности должны обладать доступом к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Хотя Комитет и считает, что пункт 3 статьи 9 Конвенции не требует обеспечения представителям общественности прямого доступ к судам для оспаривания действий или бездействия частных лиц, тем не менее, если они пожелают воспользоваться административными процедурами, в рамках последних должен иметься эффективный механизм правоприменения, и, кроме того, они должны удовлетворять требованиям пункта 4 статьи 9 Конвенции.

64. В этой связи Комитет напоминает, что в пункте 28 своих выводов по сообщению АССС/С/2006/18, он постановил, что:

Обеспечение доступа к правосудию по смыслу пункта 3 статьи 9 требует нечто большего, чем наличие права обращаться в административный орган [...] Эта часть Конвенции призвана обеспечить предоставление представителям общественности доступа к адекватным процедурам для оспаривания действий или бездействия, которые нарушают положения законодательства, относящегося к окружающей среде, а также средствам обеспечения выполнения и эффективности действующих законов в области окружающей среды. Таким образом [соответствующая Сторона] обязана обеспечить, чтобы в случаях, когда административные органы не принимают мер в соответствии с национальным законодательством, касающимся охраны окружающей среды, представители общественности имели доступ к административным или судебным процедурам для оспаривания таких действий или бездействия⁴⁹.

65. Поскольку вышеуказанные положения Закона об апелляциях по экологическим вопросам пока еще не применялись на практике, Комитет не располагает информацией, которая свидетельствовала бы о том, что система, введенная в соответствии с «Орхусской поправкой», не соответствует требованию, содержащемуся в пункте 3 статьи 9 Конвенции, относительно обеспечения доступа к процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Кроме того, Комитет не обладает сведениями о том, что введен-

⁴⁷ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 февраля 2017 года, пункты 52 и 61 d) v).

⁴⁸ Дополнительная информация, полученная от соответствующей Стороны, 15 марта 2017 года, стр. 17 английского текста.

⁴⁹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4.

ная система не соответствует требованиям пункта 4 статьи 9 Конвенции о предоставлении адекватных и эффективных средств правовой защиты. Таким образом, отмечая некоторую остающуюся неопределенность, и при отсутствии доказательств обратного Комитет приходит к выводу, что соответствующая Сторона выполнила требования пункта 2 b) решения V/9h в этой связи. Комитет уточняет, что приведенные выше соображения никоим образом не препятствуют ему в рассмотрении утверждений о применении «Орхусской поправки» на практике, если такие утверждения будут доведены до его сведения.

Прочие вопросы

66. В своем втором обзоре хода работы⁵⁰ Комитет ответил на ряд дополнительных утверждений авторов сообщений и наблюдателей, которые касаются вопросов, выходящих за рамки решения V/9h, и поэтому они в настоящем документе не приводятся.

IV. Выводы

67. Комитет приветствует конструктивное участие соответствующей Стороны в процессе рассмотрения соблюдения в межсессионный период.

68. Проанализировав информацию, представленную в межсессионный период, Комитет приходит к выводу, что соответствующая Сторона прилагала серьезные и активные усилия для выполнения рекомендаций, содержащихся в пункте 2 решения V/9h. На основе представленных сведений и при отсутствии доказательств обратного Комитет считает, что соответствующая Сторона выполнила требования пункта 2 решения V/9h и, соответственно, не находится более в состоянии несоблюдения пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции применительно к конкретным случаям несоблюдения, указанным в выводах Комитета по сообщению АССС/С/2008/31.

69. Комитет рекомендует Совещанию Сторон одобрить в соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 вышеизложенный доклад о соблюдении Германией ее обязательств.

⁵⁰ Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 февраля 2017 года, пункты 56–59.