



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

Пятая сессия

Маастрихт, Нидерланды, 30 июня – 1 июля 2014 года
Пункт 5 b) предварительной повестки дня

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

Соблюдение Словакией ее обязательств по Конвенции

Доклад Комитета по соблюдению

Добавление

Дополнительный доклад о прогрессе, достигнутом Словакией в выполнении ее обязательств по Конвенции*

Резюме

В настоящем документе представлена ключевая дополнительная информация о прогрессе, достигнутом Словакией в выполнении решения IV/9e Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1). Сообщаемая в настоящем добавлении дополнительная информация была получена от сторон в соответствии с пунктом 43 b) основного доклада (ECE/MP.PP/2014/19), который был направлен им до его публикации.

* Настоящий доклад был представлен с опозданием, так как в нем содержится информация, полученная после истечения крайнего срока представления документа.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	3
II. Резюме последующих мер	2–7	3
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	8–19	5
IV. Выводы и рекомендации	20–23	8

I. Введение

1. В своем докладе о выполнении решения IV/9е Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) (ECE/MP.PP/2014/19), Комитет по соблюдению Конвенции рекомендовал Словакии как соответствующей Стороне "принять необходимые законодательные, административные или практические меры, для того чтобы гарантировать обеспечение эффективного участия общественности на раннем этапе процесса принятия решений в тех случаях, когда пересматриваются или обновляются данные ранее разрешения или когда характер деятельности по сравнению с предыдущими условиями меняется или сроки осуществления этой деятельности продляются, руководствуясь при этом Конвенцией, если только [она] не представит Комитету к его удовлетворению до 5 мая 2014 года ссылки на конкретные положения ее законодательства, применимого в тех случаях, когда пересматриваются или обновляются данные ранее разрешения на деятельность, подпадающую под действие статьи 6 Конвенции, или когда характер деятельности по сравнению с предыдущими условиями изменяется или сроки осуществления этой деятельности продляются, и не разъяснит Комитету, каким образом эти положения должны применяться в ходе таких процедур с целью обеспечения эффективного участия общественности на их раннем этапе" (пункт 43 b)). В настоящем добавлении сообщается информация, представленная соответствующей Стороной до истечения крайнего срока, установленного в пункте 43 b) этого доклада.

II. Резюме последующих мер

2. 5 мая 2014 года соответствующая Сторона дала ответ на пункт 43 b) доклада Комитета¹. В своем ответе соответствующая Сторона представила описание процесса пересмотра или разрешения изменений к решениям Органа по ядерному регулированию Словакии относительно ядерных установок, подпадающих под действие ее нынешнего законодательства.

3. Соответствующая Сторона также представила общую информацию о процедуре участия общественности, которая началась 21 августа 2013 года после вынесения Верховным судом постановления², в котором он предписал повторить процедуру применительно к решениям 246/2008, 266/2008 и 267/2008 от 14 августа 2008 года (решение 2008 года) с участием словацкого отделения организации "Гринпис" в качестве стороны процедуры. Сторона заявила, что аналогичный процесс будет проводиться в случае всех процедур оформления нового разрешения или изменения существующего разрешения и что все требования Орхусской конвенции будут полностью выполнены. В обоснование вы-

¹ Документы, касающиеся выполнения решений Совещания Сторон Конвенции о соблюдении отдельными Сторонами их обязательств, доступны по адресу <http://www.unece.org/env/pp/ccimplementation.html>. Документы, конкретно касающиеся решения IV/9е, можно найти по адресу <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppcc/envppccimplementation/fourth-meeting-of-the-parties-2011/slovakia-decision-iv9e.html>.

² № Sžp/21/2012, постановление от 27 июля 2013 года, вступившее в силу 19 августа 2013 года.

шеупомянутых процедур соответствующая Сторона сослалась на ряд законодательных положений.

4. 22 мая 2014 года автор сообщения АССС/С/2009/41 представил свои замечания к информации, предоставленной соответствующей Стороной 5 мая 2014 года. Автор сообщения не согласился с тем, что общественность имеет возможность участвовать в процессе так, как это описала соответствующая Сторона. Он заявил, что участие общественности в процедуре выдачи разрешения на изменение деятельности обусловлено ее участием в предшествующей процедуре оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Если выдаче первоначального разрешения не предшествовала ОВОС, то у общественности не будет возможности участвовать в любой последующей процедуре выдачи разрешения на изменение деятельности.

5. 27 мая 2014 года Комитет обратился к соответствующей Стороне с просьбой разъяснить:

а) потребовалось ли бы для решений 2008 года проведение ОВОС, если их нужно было бы принимать сегодня в условиях действия нынешнего законодательства;

б) каким образом гарантировалось бы участие общественности в процессе принятия решений 2008 года, если бы их нужно было принимать сегодня, а проведения ОВОС – не требовалось бы.

6. 28 мая 2014 года соответствующая Сторона представила свой ответ на вышепоставленные вопросы Комитета. В ответ на первый вопрос соответствующая Сторона заявила, что в соответствии со статьей 18 Закона об ОВОС (с поправками)³ Министерство охраны окружающей среды должно сообщать, не окажет ли какое-либо изменение настолько неблагоприятное воздействие, что потребуются проведение ОВОС. Она также, в частности, заявила, что в соответствии с прецедентной практикой словацких судов⁴ ОВОС необходима при пересмотре или обновлении данных ранее разрешений (а именно разрешений, выданных до принятия Закона об ОВОС, на которые не распространялась процедура ОВОС) либо изменении или продлении деятельности. Отвечая на второй вопрос Комитета, соответствующая Сторона заявила, что если ОВОС не проводится, то заинтересованная общественность все равно может участвовать в процедуре выдачи разрешения в соответствии со статьей 14 Административно-процессуального кодекса⁵. Соответственно, в качестве стороны процедуры может рассматриваться любое лицо, выражающее свою озабоченность относительно какого-либо решения по экологическим вопросам. Кроме того, после вынесения Европейским судом (ЕС) решения по так называемому делу о сло-

³ Закон № 24/2006 с поправками, внесенными, в частности, Законом № 287/2009, которым была изменена статья 18.

⁴ В обоснование своего заявления соответствующая Сторона не привела ссылок на какие-либо судебные решения.

⁵ В своем письме от 2 декабря 2009 года соответствующая Сторона заявила, что согласно пунктам 1 и 2 статьи 14 Административно-процессуального кодекса в число сторон процедуры входят: а) лицо, чьи права и законно защищаемые интересы или обязанности являются предметом процедуры или чьи права и законно защищаемые интересы или обязанности могут быть напрямую затронуты решением; б) лицо, заявляющее, что его права, законно защищаемые интересы или обязанности могут быть затронуты решением, пока не будет доказано обратное; и с) лицо, признанное участником в соответствии с каким-либо более конкретным законом.

вачком буром медведе⁶ власти и суды соответствующей Стороны в максимально возможной степени толкуют процессуальные нормы в пользу заинтересованной общественности, включая неправительственные организации (НПО), с тем чтобы привести административные и судебные процедуры в соответствие с целями статей 6 и 9 Орхусской конвенции.

7. 29 мая 2014 года автор сообщения представил замечания к информации, предоставленной соответствующей Стороной 28 мая 2014 года. В отношении первого вопроса Комитета (пункт 5 а) выше) он заявил, что принятыми в последние годы поправками к Закону об ОВОС не было добавлено никакого обязательства по проведению ОВОС в таких случаях. Автор сообщения, в частности, заявил, что, как и в 2008 году, ответственный орган может решить, не проводя надлежащей экологической оценки на этот счет, что никакого неблагоприятного воздействия ожидать не следует. Касаясь второго вопроса Комитета (пункт 5 б) выше), он оспорил утверждение соответствующей Стороны о том, что стороной процедуры считается любое лицо, выражающее свою озабоченность относительно какого-либо решения по экологическим вопросам. Дело, скорее, обстоит иначе: в обоснование своего требования стать стороной процедуры общественность нередко ссылается на раздел 14 Административно-процессуального кодекса, но власти, как правило, отказывают ей в этом на том основании, что если какой-либо специальный закон (например, Атомный закон) регулирует состав сторон процедуры, подпадающей под действие этого закона, то общее законодательство (Административно-процессуальный кодекс) не применяется. Кроме того, если в соответствии со статьей 14 Административно-процессуального кодекса представитель общественности имеет право участвовать в процедуре выдачи разрешения, то гарантии принятия во внимание замечаний общественности или информации о возможных экологических последствиях предлагаемой деятельности отсутствуют. В настоящее время по законодательству соответствующей Стороны учет экологических последствий предлагаемого решения или проекта обеспечивает только процедура ОВОС. По этой причине статья 14 Административного кодекса не гарантирует участия общественности в соответствии с Орхусской конвенцией.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

8. Комитет приветствует усилия соответствующей Стороны по выполнению условия, изложенного в пункте 43 б) его доклада для пятой сессии Совещания Сторон, включая ее готовность вести работу с соблюдением неизбежно коротких крайних сроков.

9. Комитет напоминает, что для выполнения требований решения IV/9е соответствующей Стороне необходимо было предоставить Комитету доказательства факта пересмотра ею своей правовой базы, с тем чтобы гарантировать обеспечение эффективного участия общественности на раннем этапе процесса принятия решений в тех случаях, когда пересматриваются или обновляются данные ранее разрешения или когда характер деятельности по сравнению с предыдущими условиями меняется или сроки осуществления этой деятельности продляются, руководствуясь при этом Конвенцией.

10. С учетом этих требований, предмета первоначального сообщения и условия, изложенного Комитетом в пункте 43 б) его доклада Совещанию Сторон,

⁶ C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, [2011] ECR I-1255.

в настоящем дополнительном докладе целесообразно сосредоточить внимание на выяснении того, было ли бы обеспечено участие общественности с выполнением требований Конвенции, если решения 2008 года принимались бы сегодня при нынешней правовой базе. Если по внешним признакам это было бы так, то Комитет считал бы, что соответствующая Сторона в достаточной мере пересмотрела свою правовую базу с целью выполнения требований, предусмотренных в решении IV/9e.

11. Пункт 4 статьи 18 Закона об ОВОС (с поправками, внесенными в 2009 году)⁷ требует от компетентного органа (а именно от Министерства охраны окружающей среды) при внесении любого изменения в предлагаемую деятельность, указанную в части А приложения 8 к этому закону, сделать заявление по поводу того, может ли это изменение оказать существенное неблагоприятное влияние на окружающую среду. В перечне части А приложения 8 к Закону об ОВОС ядерная деятельность фигурирует, причем без каких-либо пороговых величин. Следовательно, по пониманию Комитета, в отношении любого предлагаемого изменения в ядерной деятельности Министерство охраны окружающей среды должно в обязательном порядке вынести заключение относительно того, может ли это предлагаемое изменение оказать существенное влияние на окружающую среду.

12. Если из заявления Министерства охраны окружающей среды следует, что процедура ОВОС необходима, то, как понимает Комитет, согласно статьям 24–27 Закона об ОВОС (с поправками, внесенными в 2009 и 2011 годах)⁸, стороной производства по процедуре выдачи разрешения могут быть, среди прочих, физические лица и НПО, содействующие охране окружающей среды, которые представляют письменное мнение в соответствии с положениями Закона об ОВОС. Аналогичным образом, согласно пункту 3 статьи 8 Атомного закона (с внесенными в него поправками), физические и юридические лица, представившие письменное заявление в соответствии с разделами 24–27 Закона об ОВОС, могут быть стороной последующей процедуры выдачи разрешения в соответствии с Атомным законом.

13. По мнению соответствующей Стороны, если ОВОС не проводится, заинтересованная общественность все равно может быть стороной процедуры согласно статье 14 Административно-процессуального кодекса⁹. Кроме того, в соответствии с решением ЕС по делу о словацком буром медведе власти и суды соответствующей Стороны в максимально возможной степени толкуют процессуальные нормы в пользу заинтересованной общественности, включая НПО.

14. Автор сообщения оспаривает вышеизложенное утверждение соответствующей Стороны и заявляет, что если возможный состав сторон процедуры регулирует какой-либо специальный закон (например, Атомный закон), то власти считают общее законодательство (а именно Административно-процессуальный кодекс) неприменимым. Однако в обоснование своего утверждения автор сообщения не привел никаких примеров из практики или по предыдущим делам.

15. Комитет напоминает, что требования относительно участия общественности, предусмотренные в статье 6 Конвенции, а также определение заинтересованной общественности в пункте 5 статьи 2 (согласно которому НПО, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями,

⁷ С поправками, внесенными Законом 287/2009.

⁸ С поправками, внесенными Законами 287/2009 и 408/2011.

⁹ См. выше сноску 5.

имеющими заинтересованность) распространяются также на процесс принятия решений о внесении изменений в соответствующую деятельность или о ее продлении, а также на обновление и пересмотр ее эксплуатационных условий. Что касается законодательства Словакии о внесении предлагаемых изменений в деятельность, в отношении которой должна проводиться процедура ОВОС, то, по мнению Комитета, статьи 24–27 Закона об ОВОС (с внесенными в него поправками), по-видимому, обеспечивают заинтересованной общественности, включая НПО, содействующие охране окружающей среды, право участвовать как в процедуре самой ОВОС, так и в последующей процедуре выдачи разрешения, если они представили письменное заявление на стадии ОВОС.

16. Что касается внесения предлагаемых изменений в деятельность, для которой процедура ОВОС не требуется, то до тех пор, пока власти действительно применяют в таких случаях статью 14 Административно-процессуального кодекса, с тем чтобы предоставить возможности участия максимально широкому кругу заинтересованной общественности, соответствующая Сторона, по мнению Комитета, должна обеспечивать эффективное участие общественности на раннем этапе. Вместе с тем Комитет подчеркивает, что если на практике власти отказывались бы применять статью 14 Административно-процессуального кодекса, чтобы лишить заинтересованную общественность возможности эффективного участия на раннем этапе, на том основании, что соответствующая процедура проводится согласно какому-то специальному закону (например, Атомному закону), то это не согласовывалось бы с пунктом 4 статьи 6. В этой связи Комитет также напоминает, что в соответствии с пунктом 5 статьи 2 Конвенции НПО, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность.

17. Комитет отмечает озабоченность, выраженную автором сообщения по поводу якобы имевшего место отказа Органа по ядерному регулированию предоставить доступ ко всей информации, актуальной с точки зрения процесса принятия решений, и разрешить заинтересованной общественности представить замечания по экологическим аспектам принятия решений. Он также отмечает запросы автора сообщения относительно того, каким образом уведомлялись бы о своем праве на участие другие лица, помимо тех, которые уже являются стороной процедуры, в тех случаях, когда ОВОС проводится и, соответственно, должна применяться статья 14 Административно-процессуального кодекса. Соответствующая Сторона не имела возможности ответить на эти утверждения, поэтому для целей настоящего доклада Комитет их далее не рассматривает. Тем не менее Комитет напоминает, что такие вопросы являются актуальными элементами обеспечения эффективного участия общественности на раннем этапе в соответствии со статьей 6 Конвенции.

18. Исходя из информации, предоставленной соответствующей Стороной, в частности в ответ на пункт 43 b) доклада Комитета для пятой сессии Совещания Сторон, которая кратко отражена в настоящем дополнительном докладе, и ссылаясь, среди прочих, на различные законодательные поправки, внесенные соответствующей Стороной в законодательство после принятия решений 2008 года, включая Законы № 287/2009 и 408/2011, которыми были внесены поправки в статьи 18 и 24–27 Закона об ОВОС, Комитет приходит к выводу, что соответствующая Сторона активно участвовала в усилиях по пересмотру своей правовой базы с той целью, чтобы гарантировать обеспечение эффективного участия общественности на раннем этапе процесса принятия решений в тех случаях, когда пересматриваются или обновляются данные ранее разрешения или когда характер деятельности по сравнению с предыдущими условиями ме-

няется или сроки осуществления этой деятельности продляются. Комитет делает заключение, что соответствующая Сторона приняла достаточные меры для выполнения условия, изложенного в пункте 3 решения IV/9е.

19. В свете вышеизложенного и с учетом текущей процедуры по решениям 2008 года с участием словацкого отделения организации "Гринпис" в качестве стороны Комитет делает вывод, что соответствующая Сторона более не находится в состоянии несоблюдения положений пунктов 4 и 10 статьи 6 Конвенции в части вопросов, охваченных в решении IV/9е.

IV. Выводы и рекомендации

20. Комитет приветствует усилия соответствующей Стороны по выполнению условия, изложенного в пункте 43 б) его доклада для пятой сессии Совещания Сторон.

21. Исходя из информации, предоставленной соответствующей Стороной, в частности в ответ на пункт 43 б) доклада Комитета для пятой сессии Совещания Сторон, которая кратко отражена в настоящем дополнительном докладе, и ссылаясь, среди прочих, на различные законодательные поправки, внесенные соответствующей Стороной в законодательство после принятия решений 2008 года, Комитет приходит к выводу, что соответствующая Сторона активно участвовала в усилиях по пересмотру своей правовой базы с той целью, чтобы гарантировать обеспечение эффективного участия общественности на раннем этапе процесса принятия решений в тех случаях, когда пересматриваются или обновляются данные ранее разрешения или когда характер деятельности по сравнению с предыдущими условиями меняется или сроки осуществления этой деятельности продляются. Комитет делает заключение, что соответствующая Сторона приняла достаточные меры для выполнения условия, изложенного в пункте 3 решения IV/9е.

22. В свете вышеизложенного и с учетом текущей процедуры по решениям 2008 года с участием словацкого отделения организации "Гринпис" в качестве стороны Комитет делает вывод, что соответствующая Сторона более не находится в состоянии несоблюдения положений пунктов 4 и 10 статьи 6 Конвенции в части вопросов, охваченных в решении IV/9е.

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