



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/MP.PP/2008/5/Add.10
2 May 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

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

Третье совещание

Рига, 11-13 июня 2008 года

Пункт 6 b) предварительной повестки дня

Процедуры и механизмы, способствующие осуществлению

Конвенции: механизм соблюдения

ДОКЛАД КОМИТЕТА ПО ВОПРОСАМ СОБЛЮДЕНИЯ¹

Добавление

**СОБЛЮДЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКИМ СООБЩЕСТВОМ ЕГО
ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО КОНВЕНЦИИ**

Настоящий документ был подготовлен Комитетом по вопросам соблюдения в соответствии с его мандатом, изложенным в пункте 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон. Он содержит выводы, принятые Комитетом по вопросам соблюдения в апреле 2008 года, которые касаются сообщения АССС/С/2005/17, представленного неправительственной организацией под названием ассоциация "Община Казокишкес" (Литва), утверждающей, что Европейское сообщество не соблюдает свои обязательства по пунктам 2 и 4 статьи 6 и пункту 2 статьи 9 Конвенции.

¹ Настоящий документ был представлен в вышеуказанные сроки с тем, чтобы обеспечить достаточное время для проведения консультаций с заинтересованной Стороной и автором сообщения после завершения девятнадцатого совещания Комитета по вопросам соблюдения (5-7 марта 2008 года).

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Предыстория.....	1 - 13	3
II. Краткая информация о фактах, доказательствах и вопросах	14 - 33	5
A. Правовая база Сообщества	14 - 16	5
B. Вопросы существа	17 - 33	5
III. Рассмотрение и оценка Комитета	34 - 59	9
A. Правовая база рассмотрения и круг вопросов, рассмотренных Комитетом	34 - 36	9
B. Приемлемость Сообщения и использование внутренних средств правовой защиты	37 - 38	10
C. Вопросы существа	39 - 59	10
IV. Выводы	60 - 61	18

I. ПРЕДЫСТОРИЯ

1. 12 июня 2006 года ассоциация "Община Казокишкес" (Литва) в лице г-на Ульриха Зальбурга и г-жи Рамуне Дулевичене (именуемая далее "автором сообщения") представила Комитету по вопросам соблюдения сообщение, в котором утверждается, что Европейское сообщество не соблюдает свои обязательства по пунктам 2 и 4 статьи 6 и пункту 2 статьи 9 Конвенции.
2. Сообщение касается соблюдения требования статьи 6 Конвенции в связи с Директивой Совета 96/61 ЕС по комплексному предотвращению и ограничению загрязнения (Директива по КПОЗ) от 24 сентября 1996 года и решением Европейской комиссии о совместном финансировании свалки в Казокишкес (Литва). Автор сообщения утверждает, что учреждения Европейского сообщества не соблюли положения статьи 6 Конвенции в случае принятия решения относительно совместного финансирования строительства свалки. Автор сообщения далее утверждает, что Европейское сообщество вообще не обеспечило корректного инкорпорирования положений Конвенции в законодательство Сообщества, в частности при принятии положений Директивы по КПОЗ.
3. Сообщение было подкреплено рядом сопроводительных документов.
4. Данное сообщение связано с сообщением АССС/С/2006/16, которое было представлено ранее тем же автором сообщения и в котором утверждается, что Литва не соблюла Конвенцию при принятии решения о свалке.
5. На своем двенадцатом совещании (14-16 июня 2006 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что сообщение является приемлемым.
6. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Комитет направил 11 августа 2006 года это сообщение заинтересованной Стороне. В связи с данным сообщением Комитет также поставил ряд вопросов как перед заинтересованной Стороной, так и перед автором сообщения.
7. Автор сообщения представил запрошенную информацию 10 октября 2006 года, подробно ответив на все поставленные вопросы.
8. Заинтересованная Сторона ответила письмом от 10 января 2007 года, которое было направлено Европейской комиссией, действующей от имени Европейского сообщества, и

в котором указывалось, что ввиду организационных и кадровых преобразований для представления ответа по существу потребуются большее время.

9. Ответ по существу был представлен заинтересованной Стороной в письме от 2 мая 2007 года.

10. Заинтересованная Сторона просила обеспечить устный перевод на том заседании, на котором будет обсуждаться сообщение. Организация такого перевода заняла определенное время, и в результате обсуждение сообщения пришлось отложить до семнадцатого совещания Комитета (26-28 сентября 2007 года).

11. На своем семнадцатом совещании Комитет обсудил сообщение с представителями как заинтересованной Стороны, так и автора сообщения, которые ответили на вопросы, дали разъяснения и представили новую информацию. Заявление автора сообщения (представленное также в письменном виде) содержало, кроме того, подробную информацию о Директиве Совета 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года об оценке воздействия на окружающую среду некоторых государственных и частных проектов (Директива по ОВОС). Заинтересованная Сторона предоставила, в частности, информацию о соответствующем законодательстве Сообщества.

12. Комитет подтвердил, что сообщение является приемлемым. Однако он отметил, что, хотя многие вопросы были разъяснены в ходе обсуждения на его семнадцатом совещании, все же остался ряд вопросов, касающихся, в частности, соответствующих положений законодательства Сообщества и их связи с Конвенцией, которые требуют дальнейшего разъяснения. Таким образом, Комитет просил заинтересованную Сторону дать соответствующие разъяснения после проведения совещания. Эта дополнительная информация была предоставлена заинтересованной Стороной 21 ноября 2007 года.

13. 28 февраля 2008 года секретариат направил проект выводов и рекомендаций, подготовленный Комитетом, заинтересованной Стороне и автору сообщения, предложив им высказать свои замечания. Автор сообщения ответил на эту просьбу в письме от 2 апреля 2008 года, а заинтересованная Сторона - в письме от 7 апреля 2008 года. В своих замечаниях заинтересованная Сторона указала, что она не согласна с содержанием проекта рекомендаций, предложенного Комитетом, и с учетом вышесказанного, а также в свете ее мнения о том, что законодательство, практика и процедуры Сообщества с точки зрения Конвенции являются адекватными, не согласилась с тем, что Комитету следует выносить рекомендации. Завершая подготовку окончательного текста, Комитет внес некоторые изменения в него с целью учесть замечания заинтересованной Стороны и автора сообщения. В свете его вывода о том, что факт несоблюдения отсутствует, и с

учетом возражения заинтересованной Стороны против включения в текст каких-либо рекомендаций в подобных обстоятельствах Комитет не вынес никаких рекомендаций.

II. КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ФАКТАХ, ДОКАЗАТЕЛЬСТВАХ И ВОПРОСАХ

A. Правовая база Сообщества

14. Сообщение касается финансирования предлагаемой свалки в поселке Казокишкес, относящемуся к Электренскому самоуправлению Вильнюсского уезда общей проектной мощностью в 6,8 млн. т отходов за 20-летний период.

15. Такой проект относится к категориям проектов, перечисленным в приложении I к Директиве об ОВОС, и категориям установок, перечисленным в приложении I к Директиве по КПОЗ.

16. В обе эти директивы были внесены поправки Директивой 2003/35/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 мая 2003 года, предусматривающей участие общественности в разработке определенных планов и программ, касающихся окружающей среды, и вносящей изменения в положения об участии общественности и ее доступе к правосудию Директив Совета 85/337/ЕЕС и 96/61/ЕС (Директива об участии общественности), в целях выполнения требований Конвенции относительно участия общественности и доступа к правосудию.

B. Вопросы существа

Применение статьи 6 Конвенции к решениям о финансировании

17. Автор сообщения утверждает, что, хотя решение Европейской комиссии относительно совместного финансирования проекта, по его мнению, само по себе не является решением по вопросу о "целесообразности разрешения" какой-либо деятельности, к которой будут применяться положения статьи 6 Конвенции, принимая такое решение, Европейская комиссия была тем не менее обязана обеспечить соблюдение соответствующих положений Конвенции на стадии принятия решения о соответствующем проекте на национальном уровне и должна была отказаться от финансирования проекта, если строгого соблюдения этих положений не было обеспечено.

18. Кроме того, автор сообщения утверждает, что, хотя решение о финансировании было принято задолго до ратификации Европейским сообществом Конвенции,

финансирование продолжалось после того, как оно стало Стороной Конвенции и, соответственно, приняло на себя обязательства по ней.

19. Заинтересованная Сторона утверждает, что, по ее мнению, требования Конвенции, в том что касается законодательства Сообщества, полностью соблюдаются и что согласно имеющейся в ее распоряжении информации соответствующие положения этого законодательства надлежащим образом применяются в отношении рассматриваемого проекта.

Применение статьи 6 Конвенции к серии разрешений

20. Автор утверждает, что требования статьи 6 Конвенции должны применяться ко всем решениям по вопросу о целесообразности разрешения предлагаемых видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции. По его мнению, если национальная законодательная база требует принятия серии решений/получения серии разрешений в связи с различными вопросами "которые являются существенными с точки зрения загрязнения окружающей среды и опасности для соответствующей группы населения", то при принятии каждого такого решения/выдаче каждого такого разрешения требуется участие общественности, и в каждом случае должны соблюдаться все требования статьи 6.

21. Автор сообщения утверждает далее, что в тех случаях, когда принимается не одно, а несколько решений, разрешающих осуществление какого-либо проекта, ограничение диапазона возможностей может являться допустимым только в том случае, если было обеспечено участие общественности на более ранней стадии принятия решений, когда обсуждались определенные варианты, а также при условии, что все соответствующие виды деятельности, подпадающие под действие приложения I к Конвенции, являются предметом общественного обсуждения на обеих соответствующих стадиях.

22. В этом контексте автор сообщения указывает, что, хотя законодательство Европейского сообщества предусматривает участие общественности на двух различных стадиях принятия решений, т.е. на стадии ОВОС и на стадии выдачи разрешения согласно Директиве по КПОЗ, не все виды деятельности, перечисленные в приложении I к Конвенции, подпадают под действие обеих процедур, поскольку ни приложение I к Директиве по ОВОС, ни приложение I к Директиве по КПОЗ не являются идентичными приложению I к Конвенции.

23. Заинтересованная Сторона утверждает, что, хотя ни приложение I к Директиве по ОВОС, ни приложение I к Директиве по КПОЗ действительно не являются идентичными приложению I к Конвенции, вместе они полностью охватывают его. Кроме того,

заинтересованная Сторона указывает, что приложение II к Директиве по ОВОС включает все остальные виды деятельности, перечисленные в приложении I к Конвенции. Сторона утверждает также, что Конвенция как соглашение, заключенное Советом, носит обязательный характер для учреждений и государств - членов Сообщества и имеет преимущественную силу по сравнению с нормативными актами, принятыми согласно Договору о ЕС² (вторичное законодательство), а это означает также, что законодательные тексты Сообщества должны толковаться в соответствии с подобным соглашением. Заинтересованная Сторона признает, что сама директива по ОВОС предоставляет на усмотрение государств-членов решение вопроса о том, требуется ли проведение оценки в отношении видов деятельности, перечисленных в приложении II к Директиве по ОВОС, и, соответственно, участие общественности. Однако она утверждает, что Конвенция как часть законодательства Сообщества имеет в таких случаях прямое действие и возлагает на государства-участники обязанность проводить оценку, соблюдая требование относительно участия общественности, также в отношении видов деятельности, перечисленных в приложении II к Директиве по ОВОС, которые охватываются приложением I к Конвенции.

24. Автор сообщения утверждает, что для того, чтобы положения Директивы по КПОЗ полностью соответствовали требованиям статьи 6 Конвенции, они должны толковаться как охватывающие все возможности. В этом отношении он утверждает, в частности, что Директива по КПОЗ не должна допускать толкования, согласно которому получать разрешение по линии КПОЗ требуется только после фактического строительства какого-либо объекта, поскольку в этом случае процедура участия общественности, предшествующая выдаче разрешения, не будет означать "участия общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности".

Информирование общественности (уведомление) согласно пункту 2 статьи 6 Конвенции

25. Автор сообщения утверждает, что положения Директивы по КПОЗ, увязывающие участие общественности с получением разрешения по линии КПОЗ, на практике делают бессмысленным требование "своевременно и эффективно" информировать общественность "на самом начальном этапе процедуры принятия решений". Автор утверждает, что дело обстоит именно так, поскольку такие разрешения выдаются только перед пуском в эксплуатацию соответствующего объекта, но необязательно до начала строительства, а это, соответственно, допускает возможность истолкования положений

² Договор о создании Европейского сообщества.

так, как будто до строительства нового объекта в соответствии с Директивой по КПОЗ участия общественности не требуется.

26. Кроме того, автор сообщения утверждает, что Директива по ОВОС также не содержит четкого требования относительно участия общественности до начала строительства, что опять же делает совершенно бессмысленным требование "своевременно и эффективно" информировать общественность "на самом начальном этапе процедуры принятия решений".

27. Заинтересованная Сторона утверждает, что все процедурные положения как Директивы по ОВОС, так и Директивы по КПОЗ полностью отражают все соответствующие положения Конвенции и, в частности, обеспечивают своевременное и эффективное информирование общественности "на самом начальном этапе процедуры принятия решений" в рамках соответствующих процедур.

28. Кроме того, заинтересованная Сторона утверждает, что, хотя ни в Директиве по ОВОС, ни в Директиве по КПОЗ такой конкретной формулировки, как "адекватно, своевременно и эффективно" не содержится, применяемые нормы обеспечивают полное выполнение этого требования. Кроме того, Конвенция сама по себе является составной частью законодательства Сообщества и должна применяться как договор, имеющий прямое действие.

Участие общественности на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов - пункт 4 статьи 6 Конвенции

29. Автор сообщения утверждает, что любое участие общественности, которое планируется организовать после строительства объекта, ни в коем случае не может рассматриваться как "участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности". По его мнению, по завершении строительства возможность для рассмотрения большей части вариантов отсутствует, равно как и возможность эффективного участия. Таким образом, отсутствие как в Директиве по ОВОС, так и в Директиве по КПОЗ положений, четко требующих обеспечить участие общественности до начала строительства, не соответствует положениям пункта 4 статьи 6 Конвенции.

30. Заинтересованная Сторона утверждает, что соответствующие процедуры обеспечивают эффективное участие общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов, хотя круг таких вариантов

варьируется в зависимости от сферы охвата обеих процедур, регулирующих несколько отличающиеся друг от друга аспекты.

Доступ к правосудию

31. Автор сообщения утверждает, что обеспечение доступа к правосудию в случае процедур, предполагающих участие общественности после строительства, лишено всякого смысла.

32. Кроме того, автор сообщения заявляет, что Директива по участию общественности, на основании которой были внесены поправки в Директивы по ОВОС и КПОЗ, не обеспечила включения в их текст положений, обязывающих государства-члены гарантировать для соответствующих групп населения наличие эффективных средств правовой защиты, включая судебный запрет.

33. Заинтересованная Сторона утверждает, что с учетом сферы компетенции Европейского сообщества соответствующие положения нормативных актов ЕС согласуются с соответствующими положениями статьи 9 Конвенции.

III. РАССМОТРЕНИЕ И ОЦЕНКА КОМИТЕТА

A. Правовая база рассмотрения и круг вопросов, рассмотренных Комитетом

34. Европейское сообщество заключило Конвенцию решением Совета от 17 февраля 2005 года и в тот же день сдало на хранение грамоту о ратификации Конвенции. Конвенция вступила в силу для Европейского сообщества 18 мая 2005 года.

35. Комитет отмечает заявление Стороны, согласно которому Конвенция, как соглашение, заключенное Советом, является обязательной для учреждений и государств - членов Сообщества и имеет преимущественную силу по сравнению с законодательными актами, принятыми согласно Договору о ЕС (вторичное законодательство), а это, кроме того, означает, что тексты законов Сообщества должны толковаться в соответствии с положениями такого соглашения.

36. Комитет принимает решение сосредоточить свое внимание на вопросах существа, указанных в разделе I В выше (пункты 17-33). В дополнение к утверждению о том, что решение Европейской комиссии о совместном финансировании свалки противоречит положениям Конвенции, автор сообщения утверждает, что Европейское сообщество не соблюдает должным образом положения статей 6 и 9 Конвенции в целом. Таким образом,

в рамках своего рассмотрения Комитет рассматривает также ряд вопросов общего характера, касающихся инкорпорирования положений Конвенции в законодательство Сообщества. Однако это общее рассмотрение ограничивается конкретными видами деятельности, т.е. функционированием промышленных свалок. Этот подход основывается на том соображении Комитета, изложенном в его первом докладе Сессии Сторон (ЕСЕ/МР.РР/2005/13, пункт 13), что решение I/7 не требует от Комитета рассматривать все факты и/или утверждения, приведенные в сообщении. Это процедурное решение Комитета сосредоточить свое внимание на вышеупомянутых вопросах не мешает ему рассматривать другие аспекты данного дела.

В. Приемлемость сообщения и использование внутренних средств правовой защиты

37. Комитет подтвердил приемлемость сообщения на своем 17-м совещании (см. пункт 12 выше).

38. Комитет отмечает, что автор сообщения исчерпал имеющиеся в его распоряжении внутренние средства правовой защиты, подав жалобу в Европейскую комиссию, и что согласно законодательству Сообщества никаких других средств правовой защиты в подобных случаях не существует.

С. Вопросы существа

Применение статьи 6 Конвенции к решениям о финансировании

39. Что касается утверждения автора сообщения, согласно которому статья 6 Конвенции применима к решению о финансировании рассматриваемого проекта, то Комитет, учитывая тот факт, что это решение было принято задолго до того, как Европейское сообщество ратифицировало Конвенцию, и с учетом того обстоятельства, что общий вопрос о решениях по вопросам финансирования в настоящее время рассматривается в связи с другим сообщением (АССС/С/2007/21), принимает решение не рассматривать это утверждение.

40. В этом контексте Комитет приветствует усилия Европейской комиссии по контролю за соблюдением положений законодательства Сообщества, направленных на выполнение положений Конвенции при принятии решений о целесообразности финансирования какого-либо проекта и предусматривающих, что выполнение соответствующих положений является одним из условий подачи заявок на финансирование.

Применение статьи 6 Конвенции к серии разрешений

41. Первый вопрос, который должен быть рассмотрен в связи со статьей 6 Конвенции, касается серии решений, разрешающих строительство свалок. Комитет не считает, что статья 6 содержит обязательное требование относительно соблюдения всех требований по вопросам участия общественности, которые содержатся в пунктах 2-10, при принятии абсолютно каждого решения о санкционировании деятельности определенного рода, охватываемой пунктом 1. Во-первых, само название Конвенции (оканчивающееся словами "по вопросам, касающимся окружающей среды") означает, что, даже если в статье 6 конкретно не говорится об этом, решения должны как минимум касаться окружающей среды. Во-вторых, даже решения, касающиеся окружающей среды, которые, возможно, требуется принять с целью разрешить осуществление того или иного вида деятельности, могут значительно отличаться друг от друга по своей важности и/или экологической значимости. Некоторые из таких решений могут иметь небольшое или второстепенное значение или ограниченную экологическую значимость и, соответственно, не будут заслуживать применения полномасштабной процедуры обеспечения участия ответственности.

42. С другой стороны, Комитет не считает, что в тех случаях, когда для начала такой деятельности, охватываемой пунктом 1 статьи 6, требуется принятие ряда решений, для целей выполнения статьи 6 будет достаточно применить процедуру обеспечения общественного участия, изложенную в этой статье, только к одному из этих решений. Это может оказаться достаточным в случае охвата каким-либо одним решением всех важных экологических последствий рассматриваемой деятельности. Однако в тех случаях, когда важные экологические аспекты регулируются различными решениями, обеспечения полномасштабного участия общественности при принятии только одного из таких решений будет явно недостаточно. Вопрос о том, является ли использование системы, предусматривающей принятие ряда решений, а обеспечение участия общественности только по некоторым из них - несоблюдением Конвенции, необходимо будет решать с учетом конкретных обстоятельств, принимая во внимание юридические последствия каждого решения. В этой связи чрезвычайно важно проанализировать, в какой степени решение действительно "разрешает" соответствующую деятельность.

43. Комитету хорошо известно о том, что Стороны Конвенции в своих национальных законодательных рамках используют различные подходы к регламентационному контролю за видами деятельности, перечисленными в приложении I к Конвенции. Не все решения, предусмотренные национальными рамками регламентационного контроля, должны обязательно рассматриваться как "решения относительно целесообразности разрешения предлагаемой деятельности". С другой стороны, это не означает, что всегда

существует только одно решение "разрешающее предлагаемую деятельность". Фактически многие национальные рамочные основы требуют принятия более чем одного решения, разрешающего ту или иную деятельность. Таким образом, Комитет считает, что наиболее эффективным подходом к пониманию и соблюдению требований Конвенции является своеобразная проверка на значимость, которая должна проводиться на национальном уровне в каждом конкретном случае. Такая проверка должна быть направлена на выяснение следующего: охватывает ли решение или серия решений, к которым применяются все элементы процедуры общественного участия, изложенной в пунктах 2-10 статьи 6, все основные параметры и главные экологические последствия рассматриваемой деятельности? Если, несмотря на существование процедуры или процедур участия общественности, применимых к одному или нескольким затрагивающим окружающую среду решениям, в отношении рассматриваемой деятельности принимаются другие экологически значимые решения, по которым осуществление полномасштабной процедуры участия общественности не предусмотрено, но которые могут вести к значительному изменению вышеупомянутых основных параметров или затрагивать существенные экологические аспекты деятельности, не охваченные решением(ями), требующим(и) использования полномасштабной процедуры участия общественности, то такой порядок невозможно квалифицировать как соблюдение требований Конвенции.

44. Статья 6 Конвенции возлагает на Стороны обязательство выполнять минимальные требования в отношении участия общественности в процессах принятия решений по всем видам деятельности, перечисленным в приложении I (и другим видам деятельности, определяемым Сторонами). Хотя положения этой статьи применяются также к заинтересованной Стороне, структура Европейского сообщества и его законодательство отличаются от структуры и законодательства всех других Сторон Конвенции в том смысле, что, хотя соответствующее законодательство Сообщества было принято для обеспечения участия общественности в различных случаях принятия решений по вопросам окружающей среды, его государства-члены обязаны выполнять директивы Сообщества. Это касается также Директивы по ОВОС и Директивы по КПОЗ, поскольку и та, и другая применяются к процессу принятия решений относительно свалок. Ввиду такого распределения полномочий между Европейским сообществом и его государствами-членами вышеупомянутая проверка на значимость невозможна, и оценка должна производиться с использованием несколько иного подхода.

45. Вопрос, который следует рассмотреть, заключается в том, разрешают ли Директива по ОВОС и Директива по КПОЗ государствам-членам принимать соответствующие решения по свалкам без надлежащего уведомления и создания возможностей для участия. Ни Директива по ОВОС, ни Директива по КПОЗ, очевидно, не исключают возможности

принятия в государствах-членах серии решений, разрешающих определенную деятельность. Автор сообщения утверждает, что не все виды деятельности, охватываемые приложением I к Конвенции, согласно законодательству Европейского сообщества подпадают под действие как Процедуры по ОВОС, так и Процедуры по КПОЗ. Комитет не исключает возможность того, что в отношении других видов деятельности, перечисленных в приложение I, помимо свалок, заинтересованная Сторона не соблюдает положений Конвенции.

46. С учетом вышеупомянутых особенностей законодательства Сообщества и того факта, что согласно Директиве по ОВОС и Директиве по КПОЗ участие общественности является обязательным в случае принятия двух основных решений разрешающего характера, применимых к свалкам, охватываемым приложением I к Конвенции, Комитет выражает следующее мнение: что касается применения статьи 6 Конвенции к серии разрешений на открытие свалок, то законодательные рамки Сообщества в принципе надлежащим образом обеспечивают достижение соответствующих целей Конвенции.

Информирование общественности (уведомление) в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Конвенции

47. Положения как Директивы по ОВОС, так и Директивы по КПОЗ, касающиеся уведомления, предусматривают заблаговременное и эффективное уведомление в пределах предусмотренной сферы охвата обеих процедур, которые в контексте законодательства Сообщества играют в процессе принятия решений несколько различающиеся роли.

48. Хотя ни в Директиве по ОВОС, ни в Директиве по КПОЗ конкретно не предусматривается, что общественность должна "адекватно, своевременно и эффективно" информироваться, обе эти директивы содержат определенные конкретные требования, направленные на обеспечение эффективного и своевременного информирования общественности.

49. Это может иметь некоторые последствия для осуществления Конвенции, поскольку большинство государств-членов, очевидно, опираются на законодательство Сообщества при составлении своих внутренних законодательных актов, направленных на выполнение международных обязательств, вытекающих из какого-либо договора, стороной которых является также Сообщество. Кроме того, на положения Директивы по ОВОС, включая положения, касающиеся участия общественности, делается прямая ссылка в ряде законодательных актов, регулирующих финансирование какой-либо деятельности Сообществом, например в приложении XXI к Правилу Комиссии (ЕС) № 1828/2006 от 8 декабря 2006 года, в котором излагаются правила осуществления Правил

Совета (ЕС) № 1083/2006, содержащего общие положения по Европейскому региональному фонду развития, Европейскому социальному фонду и Фонду присоединения к ЕС, а также Правила (ЕС) № 1080/2006 Европейского парламента и Совета, касающегося европейского регионального фонда развития. Таким образом, на практике они могут непосредственным образом применяться учреждениями Европейского сообщества в процессе контроля за соблюдением положений Директивы по ОВОС в случае принятия решений по вопросам финансирования Сообществом некоторых видов деятельности.

50. Как отмечается в пункте 44, при рассмотрении вопроса о соблюдении Конвенции заинтересованной Стороной Комитет должен принимать во внимание структурное отличие Европейского сообщества от других Сторон и общее разделение полномочий между Сообществом и его государствами-членами в вопросах осуществления директив Сообщества. Комитет отмечает, что Директива по КПОЗ возлагает на государства-члены обязательство обеспечивать на ранней стадии эффективное участие общественности в процедурах выдачи разрешений на создание свалок. Он отмечает также, что Директива по ОВОС возлагает на государства-члены обязательство обеспечивать информирование общественности на ранней стадии в рамках процедур принятия экологически значимых решений, касающихся свалок. Таким образом, соответствующее законодательство Сообщества действительно предусматривает информирование и участие на ранней стадии. Кроме того, хотя использование схожих формулировок в директивах и Конвенции, возможно, способствовало бы обеспечению надлежащего выполнения Конвенции, можно отметить, что с учетом специфики директив Европейского сообщества тот факт, что термин "адекватно, своевременно и эффективно" в директивах не используется, сам по себе не означает несоблюдения Конвенции.

Участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов - пункт 4 статьи 6 Конвенции

51. Требование относительно "участия общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов", следует рассматривать прежде всего в рамках концепции многоступенчатого принятия решений, согласно которой на каждой стадии принятия решений обсуждаются и совместно с общественностью отбираются определенные варианты, причем на каждой последующей стадии принятия решений рассматриваются лишь те вопросы, которые относятся к варианту, уже избранному на предыдущей стадии. Таким образом, с учетом особых потребностей конкретной страны и характера вопроса, по которому принимается решение, Стороны обладают определенными дискреционными полномочиями могут сами решать, какой диапазон вариантов должен обсуждаться на каждой стадии принятия решений. На

таких стадиях могут приниматься различные последовательные стратегические решения по статье 7 Конвенции (политика, планы и программы) и различные конкретные решения по статье 6 Конвенции, утверждающие базовые параметры и месторасположение конкретной деятельности, технические проекты и, наконец, технологические спецификации, увязанные с конкретными экологическими стандартами. В рамках каждой процедуры, требующей участия общественности, оно должно быть обеспечено на раннем этапе осуществления процедуры, когда открыты все возможности для рассмотрения всех вариантов и эффективного участия общественности.

52. Здесь вновь Комитет должен учитывать в рамках своего рассмотрения структурные характеристики заинтересованной Стороны и общее разделение полномочий между Европейским сообществом и его государствами-членами в вопросах осуществления директив Сообщества. Автор сообщения утверждает, что Директива по ОВОС и Директива по КОПЗ нарушают Конвенцию, поскольку не обеспечивают "участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности" и поскольку участие может иметь место после начала строительства. Утверждения, касающиеся каждой из двух директив, следует рассматривать отдельно.

53. Во-первых, как представляется Комитету, Директива по ОВОС требует обеспечения участия общественности до фактического начала строительства применительно ко всем видам деятельности, связанным со строительством. Можно считать, что это требование вытекает из определений терминов "проект" и "согласие на застройку", содержащихся в пункте 2 статьи 1 Директивы по ОВОС, в сочетании с обязанностью запрашивать и получать согласие на застройку, предусмотренной в пункте 1 статьи 2.

54. Во-вторых, Комитет отмечает, что Директива по КПОЗ налагает на государства-члены обязательство обеспечить на раннем этапе эффективные возможности для участия общественности в процедурах выдачи разрешения на строительство новых объектов, охватываемых Директивой по КПОЗ. Система, в рамках которой процедура выдачи разрешений по линии КПОЗ начинает реализовываться после завершения строительства, сама по себе необязательно противоречит требованиям Конвенции, хотя при определенных обстоятельствах такое возможно. После строительства какого-либо объекта давление со стороны политических и коммерческих кругов действительно может препятствовать осуществлению некоторых технических вариантов, которые теоретически могут рассматриваться как возможные, но фактически являются не совместимыми с созданной инфраструктурой. Главный вопрос заключается в том, имела ли общественность возможность участвовать в принятии решения по избранным технологическим вариантам на той или иной стадии в рамках общего процесса и до того,

как "работы на местах" действительно исключили возможность использования альтернативных вариантов. Если правовая база какой-либо Стороны Конвенции предполагает, что общественность имеет возможность внести свой вклад в процесс принятия решений по технологическим вариантам во исполнение требований в отношении участия общественности статьи 6 Конвенции, только на той стадии, когда уже не существует реальной возможности для использования определенных технологических вариантов, то такая правовая база не будет совместима с Конвенцией.

55. Из вышесказанного следует, что положения, касающиеся участия общественности, как Директивы по ОВОС, так и Директивы по КПОЗ, по крайней мере в том, что касается принятия решений относительно строительства свалок, очевидно, удовлетворяют требованию пункта 4 статьи 6 Конвенции относительно обеспечения "участия общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов".

Доступ к правосудию

56. Автор сообщения отмечает, что бессмысленно предоставлять доступ к правосудию в тех случаях, когда процедура участия общественности вступает в действие после начала строительства. Хотя Комитет не согласен с тем, что предоставление доступа к правосудию на этой стадии во всех случаях является бессмысленным, отсутствие возможности доступа к правосудию в связи с какими-либо процедурами выдачи разрешений до начала строительства совершенно определенно является несовместимым с положениями пункта 2 статьи 9 Конвенции. Действительно, доступ к правосудию должен быть обеспечен тогда, когда существует реальная возможность оспорить решение, разрешающее какую-либо деятельность. Вместе с тем Комитет не убежден в том, что Директива по ОВОС с поправками, внесенными в нее Директивой об общественном участии, разрешает государству-члену сохранять систему, при которой доступ к правосудию по вопросам, касающимся выдачи разрешений по линии ОВОС, предоставляется только после начала строительства. Не убежден он и в том, что государство-член, полностью выполняющее положения Директив по ОВОС, участием общественности и КПОЗ, может иметь систему, предусматривающую возможность оспаривания общественностью решений, касающихся избранных технологических вариантов, на той стадии, когда уже не существует реальной возможности для рассмотрения альтернативных технологий.

57. Комитет отмечает, что как в Директиве по ОВОС, так и в Директиве по КПОЗ, действительно, отсутствуют положения, недвусмысленно требующие обеспечения для заинтересованной общественности эффективных средств правовой защиты, включая

судебный запрет. Хотя такие средства правовой защиты чрезвычайно важны для обеспечения эффективного доступа к правосудию, Комитет, рассматривая характеристики структуры заинтересованной Стороны и общее разделение полномочий между Европейским сообществом и его государствами-членами, не может четко определить, относятся ли процедурные вопросы, касающиеся средств правовой защиты, к компетенции Европейского сообщества. В отсутствие дополнительной информации по этому вопросу Комитет не может сделать вывод о том, что Европейское сообщество не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции. Тем не менее Комитет подчеркивает важность таких средств правовой защиты и необходимость определения Европейским сообществом и государствами - членами ЕС, должны ли такие средства правовой защиты предусматриваться только законами государств-участников или наряду с этим - законодательством Сообщества.

Общие вопросы транспонирования

58. Комитет отмечает утверждение заинтересованной Стороны (пункт 23), что согласно законодательству Европейского сообщества международное соглашение, заключенное Сообществом, является юридически обязательным для учреждений и государств - членов сообщества и имеет преимущественную силу по сравнению с законодательными актами, принятыми Сообществом. Согласно заинтересованной Стороне это означает, что законодательные тексты Сообщества должны толковаться в соответствии с положениями такого соглашения. В этом контексте Комитет хотел бы подчеркнуть, что тот факт, что международное соглашение может иметь преимущественную силу над директивами и другими нормами вторичного законодательства Европейского сообщества, он не должен рассматриваться как оправдание для нетранспонирования Конвенции путем включения в законодательство Европейского сообщества четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции (см. пункт 1 статьи 3 Конвенции).

59. Несмотря на своеобразную структуру Европейского сообщества и характер взаимосвязи между Конвенцией и вторичным законодательством ЕС, о которых говорится в пункте 35, Комитет с озабоченностью отмечает следующие общие черты правовой базы Сообщества:

а) отсутствие в положениях Директив по ОВОС и КПОЗ, касающихся участия общественности, четких формулировок, требующих "адекватно, своевременно и эффективно" информировать общественность;

b) отсутствие в положениях Директив по ОВОС и КПОЗ, касающихся доступа к правосудию, четко сформулированного обязательства обеспечить для заинтересованной общественности эффективные средства правовой защиты, включая судебный запрет.

Хотя Комитет не убежден, что отмеченные недостатки представляют собой несоблюдение пункта 1 статьи 3, он считает, что они могут негативно влиять на осуществление статьи 6 Конвенции. Кроме того, ограничив круг рассматриваемых вопросов вопросами, в основном касающимися принятия решений о строительстве свалок, Комитет не делает каких-либо выводов относительно других видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции. Не делает он никаких выводов и относительно точного соответствия перечня видов деятельности, содержащегося в приложении I к Конвенции, и перечнями, содержащимися в соответствующих приложениях к Директивам по ОВОС и КПОЗ.

IV. ВЫВОДЫ

60. С учетом вышесказанного Комитет по вопросам соблюдения принимает вывод, который приводится в следующем пункте.

61. Комитет не убежден в том, что вопросы, рассмотренные им в порядке реагирования на полученное сообщение, дают основание говорить о каком-либо несоблюдении Европейским сообществом положений Конвенции в процессе их транспонирования с помощью Директив по ОВОС и КПОЗ. Этот вывод основывается на том предположении, что Директива по КПОЗ толкуется как допускающая выдачу разрешения по линии КПОЗ на вновь строящиеся объекты после завершения строительства только в тех случаях, когда общественность имела возможность участвовать в процедуре на раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов, в частности вариантов, закладывающих характеристики, которые реально не могут быть изменены после завершения строительства.
