



Европейская экономическая комиссия

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

Комитет по вопросам соблюдения

Двадцать восьмое совещание
Женева, 15–18 июня 2010 года

Доклад Комитета по вопросам соблюдения о работе его двадцать восьмого совещания

Добавление

Выводы и рекомендации по сообщению АССС/С/2009/36 в отношении соблюдения Конвенции Испанией,

принятые Комитетом по вопросам соблюдения 18 июня 2010 года

I. Введение

1. 2 марта 2009 года испанская неправительственная организация (НПО) "Платформа действий против загрязнения Альмендралехо" (Plataforma Contra la Contaminación del Almendralejo) (далее "автор сообщения") представила в Комитет сообщение с жалобой на несоблюдение Испанией ее обязательств, вытекающих из пункта 8 статьи 3, пунктов 1 и 2 статьи 4, пунктов 4 и 5 статьи 6 и пунктов 1 и 5 статьи 9 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

2. В сообщении говорится об общем нарушении Стороной Конвенции ряда ее положений. В частности, автор сообщения утверждает, что, не обеспечивая своевременное представление государственными органами запрошенной экологической информации и требуя при этом указать причины проявленного интереса, соответствующая Сторона нарушает пункты 1 и 2 статьи 4 Конвенции;

что, не обеспечивая выделение органами власти достаточного времени для проведения публичных консультаций по сложным проектам и предоставление адекватного доступа к проектной документации, соответствующая Сторона нарушает пункты 4 и 5 статьи 6 Конвенции; и что, отказывая небольшим НПО в правовой помощи в возбуждении судебных дел, соответствующая Сторона нарушает пункты 1 и 5 статьи 9 Конвенции. В подтверждение утверждений в несоблюдении установленных требований в сообщении приводится ряд практических примеров. И наконец, автор сообщения ссылается на нарушение пункта 8 статьи 3 Конвенции, поскольку его представители сталкивались с публичными оскорблениями и нападками со стороны мэра Альмендралехо в средствах массовой информации.

3. На своем двадцать третьем совещании (31 марта – 3 апреля 2009 года) Комитет в предварительном порядке признал сообщение приемлемым.

4. Согласно пункту 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции 7 мая 2009 года сообщение было препровождено соответствующей Стороне. 16 июня 2009 года секретариат направил соответствующей Стороне письмо с рядом вопросов, которые возникли у Комитета в связи с сообщением.

5. На своем двадцать четвертом совещании (30 июня – 3 июля 2009 года) Комитет постановил обсудить содержание сообщения на своем двадцать шестом совещании (15–18 декабря 2009 года).

6. 4 ноября 2009 года соответствующая Сторона ответила на вопросы, поставленные Комитетом, а в письме от 27 ноября 2009 года она представила дополнительные замечания и комментарии в отношении содержащихся в сообщении утверждений.

7. Комитет рассмотрел сообщение на своем двадцать шестом совещании в присутствии представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. На этом же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения. Соответствующая Сторона представила Комитету дополнительную информацию 13 января, 3 февраля и 3 марта 2010 года, а автор сообщения – 24 января, 21 февраля и 5 марта 2010 года. На своем двадцать седьмом совещании (16–19 марта 2010 года) Комитет подготовил проект выводов, завершив его составление в рамках электронной процедуры принятия решений. Согласно пункту 34 приложения к решению I/7 затем, а именно 28 апреля 2010 года, проект выводов был направлен соответствующей Стороне и автору сообщения для того, чтобы они высказали по нему свои замечания. Обеим сторонам было предложено представить замечания к 26 мая 2010 года.

8. Соответствующая Сторона представила свои замечания 28 мая 2010 года, а автор сообщения – 6 мая 2010 года.

9. На своем двадцать восьмом совещании (15–18 июня 2010 года) Комитет с учетом полученных замечаний приступил к окончательной подготовке своих выводов на закрытом заседании. Затем Комитет утвердил эти выводы и постановил опубликовать их в качестве добавления к докладу о работе совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем¹

Национальная нормативно-правовая база

10. Основным законодательным актом, обеспечивающим включение положений Орхусской конвенции во внутреннее право Испании, является Закон 27/2006 от 18 июля 2006 года.

11. Доступ к информации регулируется Законом 27/2006 и рядом других нормативных актов, в том числе Законом 30/1992 о правовой системе государственного управления и общей административной процедуре; Законом 11/2007 об электронном доступе граждан к государственным услугам; и Законом 37/2007 о повторном использовании государственной информации. Кроме того, Королевский законодательный декрет 1/2008 об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) гарантирует информирование общественности о доступности данных, полученных в ходе изучения экологического воздействия. Наконец, Закон 16/2002 о комплексном предотвращении и контроле загрязнений (КПКЗ) также гарантирует права общественности на доступ к информации по вопросам, относящимся к сфере его регулирования. Закон 30/1992 (статья 37.7) гласит, что в некоторых случаях для получения информации, являющейся составной частью емких и сложных досье, требуется физическое присутствие ходатайствующей стороны или ее законного представителя.

12. Разрешения на осуществление некоторых видов деятельности выдают местные органы власти (советы), на территории которых эта деятельность должна осуществляться. В целом, согласно Конституции 1978 года обширными административными и законодательными полномочиями наделяются автономные сообщества (*juntas*). В соответствии с законодательством страны и Европейского союза (ЕС) компетентный орган автономного образования готовит проект доклада о предлагаемой деятельности (если местное законодательство не предусматривает иного), и если его заключение является негативным, местные власти не выдают лицензию на ее осуществление.

13. Участие общественности предусмотрено Законом 27/2006, а также соответствующим законодательством об ОВОС и КПКЗ (Королевский законодательный декрет 1/2008 в сочетании с Законом 30/1992 и Законом 16/2002).

14. Закон 27/2006 в сочетании с Законом 30/1992 (статья 20 и последующие) закрепляют права общественности на доступ к правосудию в случае нарушения положений природоохранного законодательства: действия и бездействие государственной власти могут оспариваться в рамках административной или судебной (гражданской и уголовной) процедуры. Кроме того, юридические лица, которые согласно своим уставным документам занимаются охраной окружающей среды, имеют право возбуждать судебные иски, если они были учреждены на законных основаниях не менее чем за два года до подачи иска и занимались деятельностью, предусмотренной в их уставных документах, на территории, на которой имели место действия или бездействие административного органа.

15. В соответствии с Законом 1/1996 для получения финансовой помощи некоммерческие структуры, в том числе НПО, должны быть признаны в качестве "общественно полезных ассоциаций", определяемых в статье 32 Органического закона 1/2002 от 22 марта. В частности, для получения финансовой помощи

¹ В настоящем разделе кратко описаны лишь основные факты, материалы и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

НПО должны удовлетворять следующим требованиям: их уставная деятельность должна носить общественно полезный характер (защита семейных ценностей, прав человека и окружающей среды); они должны располагать достаточным штатом сотрудников, оборудованием и организационной структурой, которые позволяют решать уставные задачи; они должны успешно заниматься деятельностью, предписанной их учредительными документами, не менее двух лет. Помимо этого, согласно Королевскому декрету 1740 от 19 декабря 2003 года о процедурах признания субъекта как субъекта, выполняющего общественно полезные/отвечающие общественным интересам функции, заинтересованные субъекты должны представлять подробные сведения о своих кадровых и финансовых ресурсах (статья 2, соответственно пункты 4 f) и g))².

16. Что касается законного представительства, то статья 23.2 Закона 29/1998 требует от сторон судебного дела, рассматриваемого в апелляционной инстанции двумя или большим числом судей, иметь двух адвокатов – поверенного ("procurador") и консультанта ("abogado"). Это требование не распространяется на дела, рассматриваемые в первой инстанции одним судьей.

17. И наконец, Конституция Испании (статья 54) предусматривает институт Омбудсмана (Защитника народа)³, высоко уполномоченного парламентом защищать основные права граждан и осуществлять надзор за деятельностью государственных властей. Его мандат регулируется главным образом Органическим законом 3/1981. Омбудсмен выполняет свои функции самостоятельно. Получив жалобу, которую он считает приемлемой, Омбудсмен приступает к рассмотрению дела. От государственного органа, на который была подана жалоба, может потребоваться письменный ответ. В зависимости от результатов расследования Омбудсмен представляет свои рекомендации государственному органу. Если последний в разумные сроки не примет каких-либо мер для выполнения рекомендаций Омбудсмана или не уведомит его о причинах их невыполнения, Омбудсмен может сообщить об этом вышестоящему органу. В случае продолжительного невыполнения рекомендаций Омбудсмен может включить материалы дела в свой ежегодный или в специальный доклад Парламенту⁴.

Факты

18. Город Альмендралехо, насчитывающий порядка 30 000 жителей, входит в состав автономного сообщества (junta) Эстремадура. Автор сообщения говорит о развитии все более вредной для окружающей среды промышленной деятельности в Эстремадуре, в том числе о строительстве нефтеперерабатывающего предприятия в районе Сьерра-де-сан-Хорхе и трех тепловых электростанций в районе Аланхе-Мерида. Хотя автор сообщения в общих чертах обрисовал свои попытки получить у местных властей информацию, в том числе о деятельности по удалению отходов, его сообщение касается в основном предполагаемого несоблюдения соответствующей Стороной требований в отношении двух проектов – спиртозавода компании "Винибаса" и нефтеперерабатывающего предприятия в этом районе.

² "4. La memoria de actividades deberá referirse pormenorizadamente a los siguientes extremos: ... (f) Los medios personales de que disponga la entidad, con expresión de la plantilla de personal; (g) Los medios materiales y recursos con los que cuenta la entidad, con especial referencia a las subvenciones públicas y su aplicación."

³ Более подробную информацию об испанском Омбудсмене см. <http://www.defensordelpueblo.es/>.

⁴ Органический закон 3/1981, статья 30.

Удаление отходов

19. Автор сообщения утверждает, что он направил местным властям несколько просьб о предоставлении доступа к информации о работе предприятия по утилизации отходов, и в частности о соблюдении им муниципальных правил удаления и утилизации отходов.

20. В частности, автор сообщения утверждает, что свой первый запрос он направил 2 июня 2005 года, а 23 июня 2005 года повторил его. Власти ответили на оба запроса, как на первоначальный, так и на повторный, 26 октября 2005 года, т.е. спустя пять месяцев после получения первого запроса. 21 сентября 2007 года автор сообщения направил новую просьбу о предоставлении информации (приложение 1 к сообщению). Мэр ответил на нее 21 ноября 2007 года, приложив к своему ответу заключение технического отдела муниципалитета. Просьба автора сообщения была отклонена по причине ее необоснованности и нецелесообразности, поскольку правом доступа, запрошенным автором сообщения, обладают лишь члены городского совета (приложение 2 к сообщению).

21. Кроме того, 17 января 2008 года автор сообщения обратился в Министерство окружающей среды, проинформировав его о проблемах, возникающих в связи с работой предприятия по удалению и утилизации отходов (приложение 3 к сообщению). 17 марта 2008 года министерство в своем ответе заявило, что озабоченность автора сообщения действиями властей не относится к компетенции министерства. Министерство проинформировало автора сообщения о его правах, предусмотренных в Законе 27/2006, и посоветовало ему обратиться в суд (приложение 4 к сообщению).

Спиртозавод компании "Винибаса"

22. В своем сообщении автор рассказывает о деятельности спиртозавода компании "Винибаса", расположенного в городе Альмендралехо (полный отчет о событиях в хронологическом порядке включен в приложение 29 к сообщению). Как утверждает автор сообщения, предприятие не имело разрешения на осуществление некоторых видов деятельности, которые ставили под угрозу здоровье и безопасность населения. В частности, ходатайство компании "Винибаса" предоставить ей разрешение на модификацию предприятия было отклонено местными властями. В результате в городе стал царить нестерпимый запах, а концентрация метана в атмосфере поднялась до очень высокого уровня. Кроме того, по словам автора сообщения, на предприятии компании хранилось 2 миллиона литров спирта и 25 миллионов тонн выжимок (крепкой спиртосодержащей жидкости на базе винограда или иного растительного сырья). Несмотря на жалобы местного населения, местные власти никогда не вмешивались в сложившуюся ситуацию.

23. Автор сообщил о действиях компании "Винибаса" в национальный природоохранный орган – Службу охраны природы (СЕПРОНА). СЕПРОНА проверила факты и 27 ноября 2007 года направила сообщения в компетентные органы: а) Гидрографическую конфедерацию Гвадианы (ГКГ) о нарушении законодательства о водопользовании; б) Главное управление по оценке и качеству окружающей среды (секцию опасных отходов автономного сообщества Эстремадура) о нарушении законодательства, регулирующего удаление отходов; в) Главное управление сельскохозяйственного развития Эстремадуры о нарушении Королевского декрета 1310/1990, регулирующего использование отработанных глинистых растворов в сельском хозяйстве; и d) Главное управление

промышленного планирования о нарушении Закона 38/1972 о защите атмосферной среды.

24. 4 декабря 2007 года автор сообщения направил в ГКГ (при Министерстве окружающей среды) письмо с просьбой сообщить о мерах, принятых после того, как СЕПРОНА сообщила ей о нарушениях со стороны компании "Винибаса". Автор сообщения не получил никакого ответа. 18 февраля 2008 года автор сообщения обратился с аналогичным запросом к министру окружающей среды. 11 апреля 2008 года Генеральный секретарь ГКГ сообщил автору сообщения о том, что работа по выявлению фактов нарушения статьи 116 Закона о водопользовании уже ведется и что ее результаты будут доведены до сведения автора сообщения. 1 августа 2008 года автор сообщения обратился в ГКГ с письменной просьбой прокомментировать ход дела (приложение 6 к сообщению). Он утверждает, что его просьба к властям осталась без ответа.

25. Главное управление сельскохозяйственного развития автономного сообщества Эстремадура также сообщило о невозможности привлечения компании к дисциплинарной ответственности в связи с использованием отработанных глинистых растворов, поскольку эта компания базируется в Андалузии. Главное управление промышленного планирования, энергетики и горной добычи отказало автору сообщения в доступе к досье на том основании, что его "нельзя считать заинтересованной стороной".

26. Автор сообщения решил подготовить доклад о возможных выбросах диоксинов и фуранов. 11 декабря 2006 года автор сообщения представил свой доклад вместе со справочной литературой в Главное управление защиты потребителей и охраны здоровья населения автономного сообщества Эстремадура.

27. 27 февраля 2007 года автор сообщения был приглашен на встречу с руководителями Службы продовольственной безопасности и гигиены окружающей среды и Эпидемиологической службы, на которой присутствовал также административный представитель последней. Изучив представленную автором сообщения документацию, они согласились с необходимостью провести необходимое расследование. Руководитель Эпидемиологической службы согласился изучить возможные последствия сжигания отходов для здоровья населения. Помимо этого, Служба продовольственной безопасности и гигиены окружающей среды обещала обратиться в Главное управление окружающей среды с просьбой провести полный анализ выбросов, возникающих в результате деятельности компании "Винибаса".

28. Первое исследование, проведенное в соответствии с договоренностью, подтвердило выводы, сделанные автором сообщения в его докладе. Руководитель Службы продовольственной безопасности и гигиены окружающей среды также обратился в Службу рационализации природоохранной деятельности с просьбой провести второе исследование (приложение 7 к сообщению), которая так и не была удовлетворена.

29. Автор сообщения также утверждает, что, реагируя на поданные против компании "Винибаса" жалобы, мэр Альмендралехо обвинил членов ассоциации (автора сообщения) в средствах массовой информации в том, что они являются "новыми инквизиторами", "манипуляторами" и "невежами", и заявил, что они "попросту стараются раздуть скандал в городе, делая себе рекламу на основе голословных обвинений" (приложения 8-10 к сообщению).

Нефтеперерабатывающее предприятие в Сьерра-де-сан-Хорхе

30. Кроме того, автор сообщения утверждает, что общественность не информируется о проектах, которые в настоящее время осуществляются в Эстремадуре, и не имеет возможности участвовать в процессе принятия решений в их отношении.

31. 3 июня 2008 года в Официальном вестнике провинции Бадахос (105-й выпуск) было опубликовано объявление о проведении общественных слушаний с демонстрацией и презентацией проекта строительства нефтеперерабатывающего предприятия в Сьерре-де-сан-Хорхе. Соответственно, "в течение 30 дней, начиная со следующего после публикации объявления дня, любое заинтересованное лицо может ознакомиться с основным проектом и исследованием, посвященным его воздействию на окружающую среду, а также с документами, представленными в филиал провинциальной администрации в Авде для получения комплексного экологического разрешения на сооружение промышленных и энергетических объектов (только на строительство нефтеперерабатывающего завода). С документами, поданными для получения комплексного экологического разрешения, в этот период можно также ознакомиться в Главном управлении по оценке и качеству окружающей среды Комиссии по промышленности, энергетике и окружающей среде (автономное сообщество Эстремадура)".

32. 16 июня 2008 года автор сообщения направил в Главное управление по оценке и качеству окружающей среды Министерства окружающей среды, аграрных и морских дел (МОСАМД) письменную жалобу на то, что условия, изложенные в объявлении, не позволяют ознакомиться со всей документацией (приложение 11 к сообщению). В частности, в своем письме автор сообщения жаловался на то, что огромный объем касающейся ОВОС документации невозможно изучить в 30-дневный срок; автор сообщения просил направить ему документацию об ОВОС, желательно в формате CD-ROM/DVD, и продлить отведенный для ее изучения срок до пяти месяцев. 16 июля 2008 года помощник Генерального директора, отвечающий за экологическую оценку, сообщил автору сообщения о том, что общественные слушания по проекту завершены и что он не располагает документацией, касающейся ОВОС. Он посоветовал автору сообщения обратиться в соответствующее управление Министерства промышленности.

33. В то же день (16 июня 2008 года) автор сообщения направил аналогичное письмо в Главное управление по оценке и качеству окружающей среды Комиссии по промышленности, энергетике и окружающей среде Эстремадуры. 9 июля 2008 года Генеральный директор в своем ответе вновь подтвердил указанные в объявлении условия получения представителями общественности доступа к материалам исследования, посвященного воздействию проекта на окружающую среду (приложение 13 к сообщению), в том числе требование личного обращения в компетентный орган. Автор сообщения утверждает, что ему было запрещено снимать копии проектной документации, делать фотоснимки и записывать соответствующую информацию на CD-ROM или DVD.

34. Это заставило автора сообщения направить в тот же орган еще одно письмо, в котором он указал на то, что такие условия не позволяют ему эффективно участвовать в обсуждении проекта, и просил приобщить его жалобу к документам, подаваемым для получения разрешения на осуществление проекта. Автор сообщения утверждает, что местное население высказало против проекта не менее 8 000 замечаний.

Вопросы существа

35. Автор сообщения ссылается на общее невыполнение Испанией своих обязательств по Конвенции. По его мнению, даже если нормативно-правовые механизмы и являются достаточными, их применение нельзя назвать эффективным. В случае компании "Винибаса" органы власти отказались от принятия каких-либо эффективных мер (см. также приложения 23-28 к сообщению с выдержками из газет). В подтверждение этого автор ссылается на еще одно дело, касающееся производства побочной алкогольной продукции, информация по которому была представлена им 11 ноября 2009 года (приложения 17-22 к сообщению).

36. Автор сообщения утверждает, что мэр Альмендралехо необоснованно обвинил членов ассоциации в средствах массовой информации в их противодействии проектам: подобные обвинения представляют собой нарушение соответствующей Стороной положений пункта 8 статьи 3 Конвенции. В своем ответе соответствующая Сторона заявила, что любые принудительные или ответные действия, в том числе со стороны органов государственной власти, против граждан, осуществляющих свои гражданские и политические права, в том числе против активистов, нарушают основные конституционные права и представляют собой уголовное преступление (статья 169 и последующие статьи, а также статья 542 испанского Уголовного кодекса).

37. Далее автор сообщения утверждает, что компетентные органы власти либо отвечали на его просьбы о предоставлении информации с большим опозданием (например, спустя пять месяцев после получения запроса), либо вообще игнорировали их или отказывали автору в доступе к запрошенной информации. Таким образом, по мнению автора сообщения, соответствующая Сторона нарушила пункт 2 статьи 4 Конвенции. Кроме того, автор сообщения утверждает, что, предлагая указать в запросе причины проявленного интереса и отказываясь предоставить информацию в запрошенной форме, соответствующая Сторона нарушила пункт 1 статьи 4 Конвенции.

38. Соответствующая Сторона утверждает, что действующее в Испании законодательство адекватно и всесторонне защищает право общественности на доступ к информации. Испанские центральные и региональные административные органы, и особенно общественные информационные бюро, отвечают на многочисленные вопросы граждан, касающиеся окружающей среды, по телефону, по почте, по электронной почте или лично. Граждан информируют о ходе рассмотрения их запросов, и они могут получить копии документов, запрошенных лично (особенно когда речь идет об объемной документации) по телефону, факсу, почте или электронной почте. Кроме того, власти информируют граждан об их праве на участие в процессе принятия решений и на доступ к правосудию. За предоставление копий отдельных документов по закону может взиматься разумная плата. В соответствии с Законом 27/2006 за ознакомление с государственными ведомостями, регистрами или экологической информацией в целом в помещении архивов или за изготовление копий документов объемом до 20 страниц (в формате А4) плата не взимается. Фотокопии могут быть изготовлены в государственных архивах. Соответствующая Сторона также утверждает, что, по сообщению компетентных органов, автору сообщения никогда не отказывалось в доступе к информации.

39. Соответствующая Сторона также указывает на то, что испанские власти ежегодно обрабатывают тысячи просьб о предоставлении экологической информации, причем все они, как правило, обрабатываются добросовестно и своевременно. В то же время по причине большой нагрузки иногда могут иметь

место случаи задержек или необоснованного отказа в информации. Как бы то ни было, по мнению соответствующей Стороны, возможность отказа в информации или ее несвоевременного предоставления вполне допускается Конвенцией.

40. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что, согласно испанскому административному праву (статья 43 Закона 30/1992 об общей административной процедуре), отсутствие ответа со стороны административной инстанции на просьбу о предоставлении информации рассматривается как позитивное молчание.

41. Соответствующая Сторона также ссылается на Закон 11/2007 (от 22 июня 2007 года) об электронном доступе граждан к государственным услугам, Закон 37/2007 (от 16 ноября 2007 года) о повторном использовании государственной информации и на серьезные усилия властей обеспечить доступ к большей части информации в режиме онлайн. В целом общественность поощряют пользоваться Интернетом, особенно для получения больших объемов информации (рубрика "sabia" на сайте www.mma.es, где содержится документация по ОВОС, или сайт www.chguadiana.es). Например, основная проектная документация, связанная с ОВОС, занесена в базы данных МОСАМД и природоохранных департаментов автономных сообществ. Таким образом, соответствующая Сторона отрицает, что автору сообщения было отказано в доступе к информации.

42. Автор сообщения утверждает, что компания "Винибаса" работала без разрешения. В ответ на это утверждение соответствующая Сторона ссылается на доклады городского совета Альмендралехо и ГКГ от 15 сентября 2009 года (и приложения к ответу соответствующей Стороны от 4 ноября 2009 года). В докладе городского совета, в котором среди прочего описываются применимые нормы регулирования, утверждается, что местные власти неукоснительно соблюдают процедуру выдачи разрешений. В докладе ГКГ говорится, что в период с 2003 по 2007 год против городского совета Альмендралехо было возбуждено 10 дисциплинарных дел в связи с нарушением законодательства о водопользовании и что на него были наложены соответствующие штрафные санкции (в размере от 200 до 240 000 евро). Последняя проверка компании "Винибаса" Управлением качества воды ГКГ, проведенная 3 июля 2009 года, подтвердила, что упоминаемый завод полностью соблюдал требования законодательства о водопользовании. Соответствующая Сторона также утверждает, что этот спиртозавод был окончательно закрыт.

43. Что касается других основных пунктов обвинения, то автор сообщения ссылается на ограниченные возможности участия общественности в процессе принятия решений по нефтеперерабатывающему предприятию в Сьерра-де-сан-Хорхе: в своем устном представлении автор сообщения заявил, что информацию по проекту можно было получить в деревне Мерида, расположенной примерно в 30 км от объекта, а информацию о строящемся в рамках проекта нефтепроводе – примерно в 200 км от Альмендралехо. С информационным досье объемом свыше 1 000 страниц представители общественности могли ознакомиться лишь через три компьютера, один из которых не работал, причем, несмотря на просьбу автора сообщения, эту информацию нельзя было скопировать в цифровом формате. По этим причинам автор сообщения считает, что соответствующая Сторона не обеспечила эффективного участия общественности в процессе принятия решений на самом раннем этапе и, следовательно, нарушила пункт 4 статьи 6 Конвенции.

44. В ответ на утверждения автора сообщения, касающиеся нефтеперерабатывающего предприятия, соответствующая Сторона заявляет, что процедурой

ОВОС в отношении проекта по строительству нефтеперерабатывающего предприятия в муниципалитете Маинона-Сайнтс-Бадалос в автономном сообществе Эстремадура (Бальбоа) занимается Главное управление по оценке и качеству окружающей среды МОСАМД. Проект предусматривает строительство как самого нефтеперерабатывающего предприятия, так и необходимых для его работы помещений и инфраструктуры, в том числе нескольких трубопроводов для удаления отходов и подачи природного газа, линий электропередач и т.д. Соответствующая Сторона утверждает, что ОВОС в отношении проекта еще не завершена. В то же время, по данным соответствующей Стороны, общественные слушания уже прошли (они организовывались Министерством промышленности, туризма и торговли) в провинциях Бадахос, Севилья и Уэльва и что 20 октября 2008 года результаты слушаний были представлены Главному управлению по оценке и качеству окружающей среды для подготовки доклада об экологических последствиях проекта.

45. Что касается участия общественности в целом, соответствующая Сторона со ссылкой на действующее законодательство утверждает, что центральное правительство и власти автономных сообществ настойчиво выступают за осуществление права на участие общественности в принятии решений на самом раннем этапе, распространяя всю информацию через Интернет и уведомляя ассоциации, организации и заинтересованные стороны. Например, в случае нефтеперерабатывающего проекта "нетехническое резюме" и "сводный документ", подготовленный по итогам изучения экологических последствий, были представлены вниманию общественности в Интернете. Соответствующая Сторона заявляет, что на практике документ, посвященный оценке экологических последствий, составляется с учетом итогов публичных слушаний, а разрешение на осуществление проекта выдается лишь после тщательного анализа мнений общественности, высказанных в ходе процесса ОВОС. После вступления в силу Закона 27/2006 планы и программы МОСАМД предусматривают участие общественности, а вся важная информация, в том числе так называемый "Орхусский доклад", подлежат опубликованию. Кроме того, соответствующая Сторона заявляет, что все проекты, которые могут сказываться на окружающей среде и здоровье людей, тщательно регулируются законодательством Испании и ЕС (например, Директивы в отношении ОВОС и КПКЗ).

46. Автор сообщения утверждает, что, отказав ему в бесплатной юридической помощи, соответствующая Сторона закрыла автору доступ к правосудию по причине отсутствия средств и тем самым нарушила пункты 1 и 5 статьи 9 Конвенции. По словам автора сообщения, он является небольшим НПО с крайне неограниченным бюджетом (примерно 150 евро) и поэтому сильно зависит от добровольных взносов своих членов. Автор сообщения далее разъясняет, что в силу финансового положения он не может быть признан выполняющим общественно полезные/отвечающие общественным интересам функции и поэтому не может претендовать на получение бесплатной юридической помощи. Кроме того, автор сообщения утверждает, что требование испанского законодательства в отношении двойного представительства в делах, рассматриваемых в апелляционной инстанции (см. пункт 16 выше), создают трудности в получении доступа к правосудию для физических и юридических лиц с ограниченными средствами. Автор сообщения считает, что Закон 1/1996 в целом устарел и должен быть видоизменен, с тем чтобы предоставить небольшим НПО право пользоваться бесплатной юридической помощью.

47. Соответствующая Сторона заявляет, что действующая система оказания юридической помощи полностью согласуется с требованиями пункта 5 статьи 9 Конвенции. Она утверждает, что единственное финансовое требование, предъ-

являемое к НПО, в том числе к небольшим, заключается в том, что члены представительных органов НПО не должны получать средств от государства. По мнению соответствующей Стороны, она не только изучила возможность учреждения таких механизмов финансовой помощи, которые предусмотрены в Орхусской конвенции, но и создала эффективно работающую систему в этой области. Касаясь требования двойного юридического представительства, соответствующая Сторона также подчеркивает, что оно действует лишь в судах высших инстанций, в которых дела рассматривают несколько судей. В любом случае, прежде чем прибегать к средствам судебной защиты, представители общественности имеют возможность обратиться в административные инстанции, причем такое обращение является бесплатным и не требует никакого юридического представительства или помощи.

48. Что касается последнего пункта обвинения, то соответствующая Сторона в своем письме от 27 ноября 2009 года подчеркнула, что, согласно испанской Конституции, ответственность за действия властей Альмендралехо несут исключительно эти власти и что центральное правительство лишь сотрудничает с ними.

Использование внутренних средств правовой защиты

49. Автор сообщения заявляет, что он дважды пытался получить доступ к правосудию, но что его просьбы об оказании бесплатной правовой помощи, предусмотренной Законом 1/1996, оба раза отклонялись. В частности, первая просьба об оказании правовой помощи, поданная автором соответствующим органам 2 декабря 2008 года, была отклонена, и он обжаловал это решение в суде Альмендралехо. В своем решении, вынесенном 4 декабря 2008 года, суд отклонил апелляцию на том основании, что юридические требования в отношении получения юридической помощи на основании Закона 1/1996 в сочетании с Законом 27/2006 не были соблюдены (приложение 15 к сообщению). Вторая просьба была направлена в соответствующий орган и отклонена 29 июля 2008 года. Автор сообщения обжаловал это решение властей в административном суде Мерида, который 23 декабря отклонил его апелляцию на том основании, что организация не может приобретать права, предусмотренные в Законе 1/1996, и что решение властей об отказе в оказании бесплатной юридической помощи никоим образом не ущемляет конституционные права организации (приложение 16 к сообщению).

50. Помимо этого, автор сообщения направил информацию по делам компании "Винибаса" и трех тепловых электростанций Омбудсмену Испании, который в своем письме от 16 апреля 2009 года пообещал начать расследование (приложение 30 к сообщению). Хотя в этих делах Омбудсмен не усмотрел проблем, связанных с отсутствием у общественности возможностей участвовать в принятии решений, он обратил внимание на серьезную проблему загрязнения окружающей среды и неадекватного надзора со стороны административных органов (приложение 30).

III. Рассмотрение и оценка дела Комитетом

51. Орхусская конвенция была подписана Испанией 25 июня 1998 года, ратифицирована 29 декабря 2004 года, опубликована в испанском официальном вестнике 16 февраля 2005 года и вступила в силу для Испании 29 марта 2005 года. Как отмечалось выше, 18 июля 2006 года правительство Испании приняло Закон 27/2006, который регламентирует права на доступ к экологиче-

ской информации, участие общественности и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

52. Комитет отмечает, что на правительстве лежит обязанность обеспечивать, чтобы все органы государственной власти, как центральной, так и региональной, применяли положения Конвенции и соответствующего законодательства.

53. Комитет напоминает, что в ряде случаев он откладывал рассмотрение сообщений до принятия решения национальным Омбудсменом (см., например, АССС/С/2008/28, Дания). Учитывая различия в национальных правовых системах и довольно значительную ограниченность полномочий Омбудсмана в испанской системе, Комитет принимает решение приступить к рассмотрению настоящего сообщения.

Доступ к информации без необходимости формулировать свою заинтересованность (пункт 1 а) статьи 4)

54. Автор сообщения представил информацию, свидетельствующую о том, что в ряде случаев власти отказывали ему в доступе к информации под тем предлогом, что у него отсутствовала достаточная заинтересованность в получении этой информации (см. пункты 20 и 25 выше), – это опровергалось соответствующей Стороной. В то же время, изучив ответы властей, включенные автором сообщения в свое письменное представление, Комитет пришел к выводу о том, что они подтверждают утверждения автора сообщения. Таким образом, Комитет полагает, что государственные органы отказались предоставить запрошенную информацию, если автор сообщения не укажет причины проявленного к ней интереса, и что соответствующая Сторона нарушила тем самым требования пункта 1 статьи 4.

Предоставление доступа к информации в течение одного месяца (пункт 2 статьи 40)

55. Автор сообщения представил доказательства того, что в ряде случаев государственные органы не отреагировали на его просьбы предоставить доступ к информации (см. пункт 24 выше); или же ответили на них с большим опозданием, в отдельных случаях соответственно через пять месяцев, два месяца и четыре месяца после получения запросов (см. пункты 20, 21 и 24 выше). Комитет отмечает, что в нескольких случаях государственные органы ответили на запросы автора сообщения в течение одного месяца с момента их подачи, а в других – настаивали на личном присутствии автора сообщения (см., например, пункты 32 и 33).

56. Хотя Конвенция не признает загруженность работой в качестве оправдания несоблюдения сроков предоставления экологической информации или основания для одного из предусмотренных в Конвенции исключений, Комитет, тем не менее, допускает, что в отдельных случаях временная перегруженность работой может являться причиной таких задержек. Однако ни при каких обстоятельствах это не может служить основанием для того, чтобы вообще не реагировать на просьбы о предоставлении информации или предоставлять ее спустя два месяца после получения просьбы.

57. Комитет считает также, что, хотя во многих случаях, в частности, когда возможность пользования определенными правами зависит от получения предварительного согласия от властей, их молчание можно принимать за "молчаливое согласие" и считать вполне приемлемой правовой практикой, концепция "позитивного молчания" не может применяться в отношении доступа к инфор-

мации. Право на информацию может быть реализовано лишь в том случае, когда государственные органы активно реагируют на просьбу и предоставляют информацию в требуемые сроки и в необходимой форме. Даже создание такой системы, в рамках которой доступ к информации предоставляется в основном путем ее размещения на общедоступных вебсайтах, не освобождает Стороны от ответственности обязывать государственные органы в индивидуальном порядке отвечать на просьбы о предоставлении информации, по меньшей мере путем обращения внимания на соответствующие вебсайты.

58. Кроме того, Комитет хотел бы подчеркнуть, что пункт 7 статьи 4 Конвенции конкретно запрещает Сторонам применять к просьбам о предоставлении информации концепцию "позитивного молчания". В этом пункте говорится, что "если просьба... была направлена в письменном виде [...], то отказ также дается в письменном виде. В отказе указываются его причины [...]".

59. Таким образом, по мнению Комитета, в большинстве случаев, упоминаемых в настоящем сообщении, испанские власти не предоставили имеющуюся информацию вопреки требованиям пункта 2 статьи 4 Конвенции.

Доступ к информации в запрошенной форме (пункт 1 b) статьи 4 в сочетании с пунктом 6 статьи 6)

60. Что касается проекта строительства нефтеперерабатывающего предприятия, то Комитет отмечает, что государственные органы открыли доступ к информации только в одной точке, причем для ее получения требовалось личное присутствие автора сообщения (данные хранились в компьютере); они не разрешали копировать на цифровой носитель информацию, содержащуюся в компьютере в Мериде; они не предоставили информацию автору сообщения в запрошенной форме; и они не отослали автора сообщения к вебсайту или базе данных, где он мог бы ознакомиться с ней бесплатно.

61. Соответствующая Сторона считает, что наличие двух функционирующих компьютеров для ознакомления с информацией, а также размещение ее на вебсайте вполне "достаточно и уместно" для целей статьи 6 Конвенции, и не видит никакой необходимости в том, чтобы "доставлять эту информацию кому-либо домой". Признавая, что в пункте 6 статьи 6 говорится о предоставлении доступа к "информации, относящейся к процессу принятия решений [...], в целях ее изучения", Комитет отмечает, что пункт 1 статьи 4 требует предоставления "копий" экологической информации. По мнению Комитета, возможность получения "копий" означает, что документация должна быть максимально приближена к месту жительства нуждающегося в ней субъекта или же полностью доступна в электронной форме, если этот субъект проживает в другом населенном пункте. По этой причине Комитет считает, что соответствующая Сторона не выполнила требований пункта 6 статьи 6 и пункта 1 b) статьи 4 Конвенции.

Разумные сроки и доступ к информации (пункты 3 и 6 статьи 6)

62. Комитет отмечает, что установление государственными органами условий, описанных автором сообщения применительно к проекту строительства нефтеперерабатывающего предприятия, мешает участию общественности в процессе принятия решений по конкретному проекту. По мнению Комитета, заставляя общественность ехать за 30 или 200 км, предоставляя доступ к тысячам страниц документации лишь через два компьютера и не позволяя делать с них копии на CD-ROM или DVD, а также установив в этих обстоятельствах месяч-

ный срок для ознакомления общественности с этой документацией на месте, испанские власти не создали условий для эффективного участия общественности в процессе принятия решений и тем самым нарушили, соответственно, пункты 6 и 3 статьи 6 Конвенции.

Запрет притеснений (пункт 8 статьи 3)

63. Автор сообщения утверждает, что он стал жертвой оскорблений и притеснений со стороны властей в средствах массовой информации. В подтверждение своих утверждений он представил копии газетных статей (см. пункт 29 выше и приложения 8–10 к сообщению). Помимо этого автор сообщения обратил внимание на то, насколько эти оскорбления могут оказаться чувствительными в небольшой общине по сравнению с крупными городами: они могут поставить под угрозу частную жизнь и трудовую карьеру жертв. Соответствующая Сторона в целом согласилась с тем, что подобные действия со стороны государственных властей представляют собой уголовно наказуемое деяние, ничего не сказав конкретно по поводу прозвучавших в ее адрес обвинений.

64. Комитет считает, что, публично оскорбляя автора сообщения в местной прессе и других средствах массовой информации в связи с проявленным им интересом к деятельности, чреватой пагубными последствиями для окружающей среды и здоровья местного населения, государственные органы и, следовательно, соответствующая Сторона нарушили требования пункта 8 статьи 3 Конвенции.

Эффективный доступ к правосудию и средства правовой защиты, не связанные с недоступно высокими затратами (пункты 4 и 5 статьи 9)

65. Что касается установленного в законе требования об оказании юридической помощи, то Комитет изучил правовую базу в изложении как соответствующей Стороны, так и автора сообщения (см. пункты 14–15 выше): эта база, по словам автора сообщения, препятствовала его усилиям добиться справедливости в судах.

66. По мнению Комитета, существующая система оказания юридической помощи в том виде, в котором она применяется к НПО (см. пункт 15 выше), как представляется, не учитывает интересы мелких организаций. Комитет считает, что, устанавливая высокий финансовый барьер для структур, желающих, чтобы их деятельность была признана общественно полезной и, тем самым, претендовать на получение бесплатной юридической помощи, нынешняя испанская система противоречит здравому смыслу. Такие финансовые требования никак не согласуются с идеей бесплатной юридической помощи, которая призвана облегчать доступ к правосудию для более слабых в финансовом смысле субъектов. По мнению Комитета, существование такой системы юридической помощи, которая не позволяет получать ее небольшим НПО, служит достаточным доказательством того, что соответствующая Сторона не принимала во внимание необходимость создания адекватных механизмов оказания помощи, позволяющих снизить или упразднить барьеры для доступа к правосудию. Таким образом, соответствующая Сторона нарушила пункт 5 статьи 9 Конвенции и требование обеспечить справедливые и беспристрастные средства правовой защиты, предусмотренные в пункте 4 статьи 9 Конвенции.

67. Кроме того, что касается правила двойного представительства (поверенный и консультант, см. пункт 16 выше) тех, кто подает в Испании апелляционную жалобу, то соответствующая Сторона Конвенции не отрицает, что это правило применяется ко всем делам, рассматриваемым после первой инстанции

(в первой инстанции дела рассматривает один судья). В этой связи Комитет далее отмечает, что испанские граждане вынуждены оплачивать услуги двух адвокатов, представляющих их в судах после первой инстанции, а также услуги двух адвокатов выигравшей стороны в тех случаях, когда они проигрывают дела (принцип "проигравшая сторона платит"). По мнению Комитета, испанская система обязательного двойного представительства потенциально чревата неподъемными расходами для населения. В то же время Комитет не располагает подробной информацией о том, насколько высокими могут быть расходы, связанные с двойным представительством, признавая при этом, что в разных регионах страны размер этих расходов может различаться. В этой связи Комитет подчеркивает, что сохранение системы, чреватой недопустимо высокими расходами, можно было бы квалифицировать как нарушение пункта 4 статьи 9 Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

68. С учетом вышесказанного Комитет принимает выводы и рекомендации, которые излагаются ниже.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

69. Комитет считает, что, поскольку государственные органы не представили запрошенную информацию, заявив, что автор сообщения должен указать причины проявленного к ней интереса, соответствующая Сторона нарушила требования пункта 1 статьи 4 Конвенции (см. пункт 54 выше).

70. Комитет полагает, что, поскольку государственные органы не отвечали на просьбы представить экологическую информацию или отвечали на них с опозданием, не информируя при этом запрашивающую информацию сторону о месячной задержке и ее причинах, соответствующая Сторона нарушила требования пункта 2 статьи 4 Конвенции (см. пункт 59 выше).

71. Комитет считает, что, поскольку государственные органы не предоставили доступа к информации в запрошенном виде и ее копии, соответствующая Сторона нарушила требования пункта 1 b) статьи 4 в сочетании с пунктом 6 статьи 6 Конвенции (см. пункт 61 выше).

72. Комитет также придерживается мнения о том, что, поскольку государственные органы установили ограничительные условия для участия общественности в принятии решений, соответствующая Сторона нарушила требования пунктов 3 и 6 статьи 6 Конвенции (см. пункт 62 выше).

73. Кроме того, Комитет считает, что, поскольку представители местных органов власти публично оскорбляли автора сообщения в местных средствах массовой информации в связи с проявленным им интересом к деятельности, чреватой негативными последствиями для окружающей среды, соответствующая Сторона нарушила требования пункта 8 статьи 3 Конвенции (см. пункт 64 выше).

74. И наконец, Комитет установил, что, отказавшись рассматривать целесообразность создания адекватных механизмов оказания помощи с целью сокращения или искоренения финансовых барьеров для доступа небольших НПО к правосудию, соответствующая Сторона нарушила требования пункта 5 статьи 9 Конвенции, а также не обеспечила справедливые и беспристрастные средства

правовой защиты, предусмотренные в пункте 4 статьи 9 Конвенции (см. пункт 66 выше); кроме того, Комитет подчеркивает, что сохранение системы, сопряженной с непомерными затратами, будет означать нарушение пункта 4 статьи 9 Конвенции (см. пункт 67 выше).

В. Рекомендации

75. Руководствуясь пунктом 36 b) приложения к решению I/7 и принимая во внимание согласие соответствующей Стороны на то, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные в пункте 37 b) решения I/7, Комитет рекомендует соответствующей Стороне:

а) принять необходимые законодательные, регулятивные и административные меры и предпринять практические шаги по осуществлению рекомендаций Комитета, сформулированных в пункте 119 а) ii) и iii) его выводов по сообщению АССС/С/2008/24;

б) обеспечить выполнение рекомендаций Комитета, сформулированных в пункте 119 а) iv) его выводов по сообщению АССС/С/2008/24;

с) внести изменения в правовую систему, регламентирующую оказание юридической помощи, с тем чтобы предоставить небольшим НПО доступ к правосудию.

76. Рассмотреть требования в отношении двойного представительства (поверенный и консультант) в судах второй инстанции в свете замечаний Комитета по вопросам соблюдения, содержащихся в пункте 67 настоящего документа.
