

**Проект ответа Секретариата Орхусской конвенции на заявление Беларуси на Пятой сессии Совещания Сторон Конвенции (пункт 7(а) повестки дня «Осуществление программы работы на 2012-2014 годы»)**

**Введение**

На Пятой сессии Совещания Сторон Орхусской конвенции (Маастрихт, 30 июня - 2 июля 2014 г.), Беларусь выступила с заявлением по пункту 7(а) повестки дня, реализация программы работы на 2012-2014 годы, в котором она, в частности, просит разъяснить, как некоторые положения Конвенции должны были быть интерпретированы.

Совещание Сторон приняло к сведению заявление представителя Беларуси в связи с толкованием положений Конвенции. Оно согласилось с предложением Бюро по отношению к просьбе Беларуси и в соответствии с пунктом 13(б) и 14 приложения к решению I/7 следовать процедуре, которая также распространяется на подобные просьбы, а именно:

- (a) Секретариат подготовит проект ответа (с учетом руководства по осуществлению, юриспруденции, решений Комитета по соблюдению, других соответствующих законов, и т.д.) и проконсультируется по проекту ответа как с Комитетом по вопросам соблюдения, так и с Бюро, принимая во внимание их мнения, и а затем представить ответ на запрос, сделанный Стороной;
- (b) Если выяснится, что есть серьезные разногласия внутри Комитета по соблюдению, или между Комитетом, Бюро и/или Секретариатом, Бюро доложит по этому вопросу Рабочей группе Сторон, которая могла бы поручить Бюро (или создать специальный комитет) с участием Секретариата и Комитета по вопросам соблюдения подготовить предложение по данному вопросу для рассмотрения Совещанием Сторон.

Настоящий документ является проектом ответа Секретариата, как это предусмотрено в пункте (а) выше. В соответствии с пунктом (а) выше, настоящий документ подготовлен, исходя из существующих источников интерпретации, разработанных под эгидой Конвенции, в частности, второго выпуска Руководства по выполнению Орхусской конвенции, Маастрихтских рекомендаций по содействию эффективному участию общественности в принятии решений по вопросам окружающей среды, и соответствующих выводов, принятых Комитетом по вопросам соблюдения Орхусской конвенции.

**1. Слово «состояние» применительно к землям в контексте пункта 3а) статьи 2 Орхусской конвенции означает качественные характеристики (степень деградации, например) или статус земель, кадастровые характеристики земельных участков, их функциональное назначение и пр. Являются ли размеры земельного участка экологической информацией?**

Проект ответа Секретариата:

Сообщение АССС/С/2004/08 (Армения) заинтересованные запросы на информацию о, среди прочего:

- «Границы Далмы Сады, категории земель, которые занимают Сады Далмы, административный район, на территории которого расположена эта земля, были ли земли на этой территории предоставлены в аренду (и, если да, то до каких границ) ...;»

- «Карты в приложении к указам и ... расположение земельных участков, выделяемых указами для конкретной деятельности»

Комитет по соблюдению Орхусской конвенции пришел к выводу:

«Информация, указанная выше, ясно ... подпадает под определение «экологическая информация» в соответствии с пунктом 3 статьи 2».

В этом же пункте своих выводов, Комитет пришел к выводу, что:

«Выдача государственных постановлений об использовании земли и планировке территории «меры» по смыслу пункта 3(б) статьи 2 Конвенции»

**ОТВЕТОМ УДОВЛЕТВОРЕННЫ.**

**2. В соответствии с пунктом 1а) статьи 4 Орхусской конвенции Каждая Сторона обеспечивает, чтобы государственные органы предоставляли общественности экологическую информацию «без необходимости формулировать свою заинтересованность». Однако в соответствии с пунктом 3b) этой же статьи в просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано, если «просьба является явно необоснованной».**

Проект ответа Секретариата:

Руководство по осуществлению объясняет, что:

«В соответствии с Конвенцией государственные органы не налагают каких-либо условий для предоставления информации, что требует от заявителя указать причину, по которой он или она хочет получить информацию или как он или она намерены использовать ее. Запросы не могут быть отклонены из-

за того, что заявитель не объяснил своей заинтересованности в информации. Это общий принцип».

В своих выводах по сообщению АССС/С/2009/37 (Беларусь), Комитет по соблюдению установил, что:

«Государственные органы, включая заказчика, не удовлетворили просьбы представителей общественности и в некоторых случаях предлагали им указывать конкретную цель использования информации. Комитет отмечает, что заявление о конкретной заинтересованности не отнесено к числу оснований, которые могут оправдывать отказ государственных органов в предоставлении доступа к информации и которые перечислены в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции. Кроме того, в пункте 1а) статьи 4 Конвенции прямо указано, что запрашиваемая информация предоставляется «без необходимости формулировать свою заинтересованность».

В своих выводах по сообщению АССС/С/2004/1 (Казахстан), Комитет по соблюдению установил, что:

«Комитет принял к сведению информацию, представленную Стороной, что это общая практика, что для запроса на получение информации должны указываться причины, по которым эта информация запрашивается. В пункте 1(а) статьи 4 Конвенции прямо исключается требование такого обоснования».

Что касается того, когда в предоставлении экологической информации может быть отказано на основании того, что просьба является «явно необоснованной», руководство по осуществлению гласит:

«Хотя Конвенция не дает прямого указания на то, как определить «явно необоснованной», ясно, что это должно быть больше, чем просто объем и сложность запрошенной информации. В соответствии с пунктом 2 статьи 4 объем и сложность информации запроса может оправдать продление срока от одного месяца до двух. Это означает, что объем и сложность сами по себе не делают запрос «явно необоснованным», как это предусмотрено в пункте 3(б)».

На сегодняшний день, у Комитета по соблюдению нет выводов, которые бы напрямую говорили, что будет представлять собой «явно необоснованный» запрос по смыслу пункта 3(б) статьи 4.

**ДЛЯ ТОГО, КТО РАБОТАЕТ С КОНВЕНЦИЕЙ, ЭТИ НОРМЫ ЯСНЫ. РЕЧЬ ИДЕТ О ПОНИМАНИИ ТЕКСТА КОНВЕНЦИИ НА МЕСТАХ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ, КОТОРЫЕ РУКОВОДСТВУЮТСЯ ТОЛЬКО ТЕКСТОМ КОНВЕНЦИИ, В КОТОРОМ В ОДНОМ МЕСТЕ**

ГОВОРИТСЯ, ЧТО ОБОБЩИВАТЬ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ НЕ НУЖНО, А В ДРУГОМ, ЧТО МОЖНО ОТКЛОНИТЬ ЕСЛИ ЗАПРОС ЯВЛЯЕТСЯ ЯВНО НЕОБОСНОВАННЫМ.

ПРЕДЛАГАЕМ: ПРИ БЛИЖАЙШЕЙ ВОЗМОЖНОСТИ ВНЕСТИ В ТЕКСТ КОНВЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЕ в пункте 3(b) статьи 4:

Вариант 1: слово «необоснованной» заменить синонимом, например «бессмысленной» или «неразумной».

Вариант 2: слова «является явно необоснованной» исключить.

Если один из этих вариантов будет принят, этот вопрос будет решен.

### **3. Что понимается под словом «остатки» в контексте пункта 6а) статьи 6 Орхусской конвенции?**

Проект ответа Секретариата:

Статья 6, пункт 6 Конвенции гласит, что «Каждая Сторона требует от компетентных государственных органов обеспечить заинтересованной общественности доступ для изучения ... для всей информации, относящейся к процессу принятия решений ..., которая доступна на момент осуществления процедуры участия общественности ... . Соответствующая информация должна включать, по крайней мере, и без ущерба для положений статьи 4:

(а) описание объекта и физических и технических характеристик предлагаемой деятельности, в том числе оценки ожидаемых остатков и выбросов;

(б) ....

Что касается остатков, Руководство по выполнению гласит:

«Описание должно включать оценку остатков и выбросов, ожидаемых в результате планируемой деятельности. Это устанавливает связь между этими физическими и техническими характеристиками и потенциального воздействия на окружающую среду планируемой деятельности».

На сегодняшний день, у Комитета по соблюдению нет выводов, которые бы напрямую определили, что означает «остатки» для целей статьи 6, пункт 6(а).

НЕ УДОВЛЕТВОРЕННЫ ОТВЕТОМ.

### **4. В соответствии с пунктом 2d) Приложения I к Руководящим принципам по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам, связанным с генетически**

**измененными организмами, определено, что «намеренный выпуск ГИО в окружающую среду» означает любую намеренную интродукцию в окружающую среду ГИО или комбинации ГИО, для которой не используются какие-либо меры сдерживания для ограничения их контакта с населением в целом и окружающей средой и для обеспечения высокой степени их безопасности;».**

**Опытное поле (полигон), который используется для испытаний ГИО, имеет ряд указанных выше мер сдерживания (ограждение, охрана, камеры слежения и пр.).**

**Является ли посадка культур ГИО на полигоне намеренным выпуском (высвобождением) ГИО в окружающую среду?**

Проект ответа Секретариата:

В преамбуле Руководства 2002 о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию в связи с генетически модифицированными организмами, принятыми в луке, признается, что «преднамеренное высвобождение ГМО в окружающую среду и случайное высвобождение ГМО от некоторых видов использования могут иметь значительное неблагоприятное воздействие на окружающую среду, и представлять опасность для здоровья человека». В Приложении I к Руководству Лукка говорится, что:

«Преднамеренное высвобождение» определяется как любое преднамеренное введение в окружающую среду ГИО или комбинации ГИО, для которой не используются какие-либо меры сдерживания для ограничения их контакта с населением в целом и окружающей средой и для обеспечения высокой степени их безопасности;».

В отличие от этого, Приложение I к Руководству Лукка утверждает, что:

«Использование в замкнутых системах означает любую деятельность, осуществляемую в пределах установки, сооружения или иной физической структуры, которая включает генетически модифицированные организмы, которые управляются с помощью конкретных мер, эффективно ограничивающих их контакт и их влияние на внешнюю окружающую среду.».

На сегодняшний день, у Комитета по соблюдению нет выводов о том, что непосредственно считается «преднамеренным высвобождением» или «ограниченным использованием» ГИО.

**ПОЯСНЕНИЕ: В СООТВЕТСТВИИ С НАЦИОНАЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ ПОЛИГОНЫ, НА КОТОРЫЕ ВЫСАЖИВАЮТСЯ ГМО-РАСТЕНИЯ, ОГОРОЖЕНЫ ЗАБОРОМ, ОБОРУДОВАНЫ КАМЕРАМИ ВИДЕОНАБЛЮДЕНИЯ И ОХРАНЯЮТСЯ**

СТОРОЖЕМ. Т.Е. МЕРЫ ПО ОГРАНИЧЕНИЮ КОНТАКТА С ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ И НАСЕЛЕНИЕМ ПРИНЯТЫ. ОДНАКО ПРИ ЭТОМ МОЖЕТ ПРОИСХОДИТЬ ПЕРЕНОС ЗА ПРЕДЕЛЫ ПОЛИГОНА, НАПРИМЕР, СЕМЯН РАСТЕНИЙ ПРИ ПОМОЩИ НАСЕКОМЫХ ИЛИ МЕЛКИХ ЖИВОТНЫХ. Т.Е. ЕСТЬ КОНТАКТ С ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ.

**5. Остается невыясненным вопрос, каким образом применять положения Орхусской конвенции, касающиеся участия общественности в процессе принятия решений по конкретным видам деятельности, в отношении новых (инновационных) видов деятельности?**

Проект ответа Секретариата:

Точные требования Конвенции в отношении участия общественности в процессе принятия решений на новой (инновационной) деятельности будет зависеть от типа рассматриваемого решения. Например, является ли данное решение проектом политики (см статью 7), проектом плана или программы (см статья 7), проектом исполнительного или юридически обязательного правила (см статья 8), или решением разрешить конкретную деятельность (см статью 6).

Что касается решения о разрешении конкретной новой (инновационной) деятельности, пункт 20 Приложения I требует, что положения статьи 6 должны применяться к:

«Любой деятельности, не охватываемый пунктами 1-19 выше, где участие общественности предусматривается в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством.».

Кроме того, статья 6, пункт 1(б) Конвенции предусматривает, что каждая сторона:

«В соответствии со своим национальным законодательством также применяет положения настоящей статьи к решениям по предлагаемым видам деятельности, не указанных в Приложении I, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду. Для этого, Стороны определяют ли такая предлагаемая деятельность является предметом этих положений;».

Что касается осуществления статьи 6, пункт 1(b), Маастрихтских рекомендаций относительно обеспечения эффективного участия общественности в принятии решений по вопросам окружающей среды (Маастрихтские рекомендации), говорится, что:

«Статья 6, пункт 1(б) Конвенции требует создания механизм в рамках национальной правовой системы, чтобы определить, является ли решение о

планируемой деятельности, которая не указана в приложении, имеющим значительное влияние на окружающую среду и, таким образом, требует участия общественности в соответствии с требованиями статьи 6. Такой механизм может быть связан с системой ОВОС или может быть независимым от него, или может быть применена смесь обоих подходов».

Наконец, если инновационная деятельность ведется исключительно или в основном для научных исследований, разработок и испытаний, пункт 21 Приложения I к Конвенции предусматривает, что:

«Положения пункта 1 статьи 6(а) настоящей Конвенции, не применяются к любой из вышеупомянутых проектов, осуществляемых исключительно или в основном для научных исследований, разработки и тестирования новых методов или продуктов в течение менее двух лет, если только не существует вероятности оказания ими значительного вредного воздействия на окружающую среду или здоровье».

В соответствии с пунктом 21 Приложения I к Конвенции, Руководство по выполнению гласит:

«В связи с пунктом 21 Приложения I в особых обстоятельствах власти могут избежать участия общественности, если их решение касается видов деятельности, перечисленных в приложении I, которые выполняются в рамках различных видов исследований. Исследование должно быть основной задачей деятельности и период проекта не может превышать два года. Если исследовательский проект может оказывать значительное вредное воздействие на окружающую среду или здоровье, статья 6 автоматически применяется».

**ЕСЛИ МЫ ПРАВИЛЬНО ПОНИМАЕМ, СЛЕДУЕТ ВНЕСТИ СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ДОПОЛНЕНИЯ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО?**

**6. В соответствии с пунктом 1а) статьи 6 и Перечнем видов деятельности, содержащемся в Приложении I к Орхусской конвенции, проведение процедур участия общественности в отношении строительства аэропортов с длиной основной взлетно-посадочной полосы (далее – ВПП) в 2100 м и более обязательно.**

**Вопросы:**

**Нужно ли проведение процедур участия общественности, если планируется осуществить строительство второй (не основной) ВПП длиной более 2100 м?**

**Длина ВПП указана в Приложении I с учетом зон разгона и торможения или нет?**

## Проект ответа Секретариата:

Что касается, стоит ли проводить процедуры участия общественности, если планируется построить вторую взлетно-посадочную полосу (не основную) с длиной более 2100 метров, пункт 22 приложения I к Конвенции гласит, что: «Любое изменение или расширение деятельности, где такое изменение или расширение само по себе отвечает критериям, приведенным в настоящем приложении, подлежит пункту 1(а) статьи 6 настоящей Конвенции.»

Включает ли длина взлетно-посадочной полосы, указанная в Приложении I, зоны разгона и торможения, ни в Руководстве по внедрению, ни у Комитета по соблюдению до настоящего времени нет позиции.

В соответствии с примечанием 2 Приложения I, для целей Конвенции «аэропорт» означает аэропорт, который соответствует определению, содержащемуся в Чикагской конвенции 1944 года о создании Международной организации гражданской авиации (приложение 14).

Приложение 14 к Чикагской конвенции предоставляет следующие определения:

«Аэродром» «определенный участок земной или водной поверхности (включая любые здания, сооружения и оборудование), предназначенный для использования полностью или частично для прибытия, отправления и движения воздушных судов».

«Взлетно-посадочная полоса» является «определенная прямоугольная область на сухопутном аэродроме, выбранная или подготовленная для посадки и взлета воздушных судов вдоль своей длины.»

«РД» является «определенным путем на сухопутном аэродроме, выбранным или подготовленным для использования выруливания самолетов.»

В приложении 14 к Чикагской конвенции, длина каких-либо РД не входит в длину основной взлетно-посадочной полосы.

**ОТВЕТОМ НА ПЕРВЫЙ ВОПРОС УДОВЛЕТВОРЕННЫ.  
ПО ВТОРОМУ ВОПРОСУ НЕТ ПРЯМОГО ОТВЕТА. ОТВЕТ КАСАЕТСЯ  
ТОЛЬКО РУЛЕЖНЫХ ДОРОЖЕК.**

**7. В соответствии с пунктом 7 статьи 6 Орхусской конвенции «Процедуры участия общественности позволяют ей представлять в письменной форме или, в необходимых случаях, в ходе публичного слушания или рассмотрения вопроса с участием подателя заявки любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности». Означает ли это, что**



**государственный орган обязан предоставить общественности право в устной форме выразить свое мнение в ходе проведения собрания общественности?**

**Разъяснения по данному вопросу, приведенного в Руководстве по осуществлению Орхусской конвенции, оказалось недостаточно.**

Проект ответа Секретариата:

В своих выводах связи АССС/С/2010/45 и АССС/С/2011/60 (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), Комитет по соблюдению установил, что:

«Тем не менее, Комитет отмечает, что пункт 7 статьи 6 Конвенции дает любому члену общества право представить замечания, информацию, анализ или мнения в ходе процедуры участия общественности, либо в письменной форме или, в соответствующих случаях, устно в ходе общественных обсуждений или запроса заявителя. Тот факт, что некоторые местные власти предоставляют для участия членов общества в совещаниях по планированию возможность представить свое мнение только с помощью письменных материалов, как подчеркивается в связи АССС/С/2011/60, как таковой не является несоблюдением пункта 7 статьи 6 Конвенция».

Что касается того, когда общественные слушания или запрос могут быть целесообразны, Маастрихтские Рекомендации рекомендуют:

«Что касается выбора наиболее подходящих инструментов и методик для участия общественности, опыт показал, что:

(а) Для деятельности высокой потенциальной экологической значимости, подпадающей под Конвенцию или затрагивающей большое число людей, более сложные процедуры могут быть необходимы для обеспечения эффективного участия общественности. Например, в дополнение к возможности для общественности представлять письменные комментарии, общественные запросы или слушания (более формальный, в том числе представления формального доказательства и возможность для перекрестного опроса во многих странах) или публичных дебатов или встреч (менее формальным, возможно, с фасилитацией групповых процессов), может быть целесообразным;

(б) Для деятельности с менее существенными экологическими последствиями, подпадающей под Конвенцию, доступа к соответствующей информации и возможности представить письменные замечания с должным их учетом иногда может быть достаточно. Тем не менее, государственный орган должен быть способен организовать слушания в любом случае, когда он считает это необходимым, в том числе по просьбе общественности».

**ОТВЕТОМ УДОВЛЕТВОРЕННЫ.**

**8. В соответствии с разъяснением, приведенном в Руководстве по осуществлению Орхусской конвенции, «мерилом той степени, в которой Стороны выполняют свои обязательства по статье 8, являются не результаты, а усилия». Что означает «прилагать усилия»? Если Сторона «прилагала усилия», но ничего не получилось, цель усилий не была достигнута, это выполнение Орхусской конвенции?**

Проект ответа Секретариата:

Статья 8 Орхусской Конвенции гласит, что «Каждая Сторона прилагает усилия для содействия эффективному участию общественности на соответствующем этапе, пока остаются открытыми возможности, во время подготовки государственными органами исполнительной норм и других общеприменимых юридически обязательных правил, которые могут иметь значительное воздействие на окружающую среду».

Статья 8, то содержит перечень шагов, которые следует предпринять, а именно:

- «(а) должны быть установлены временные рамки, достаточные для обеспечения эффективного участия общественности;
- (б) проекты правил публикуются или предоставляются общественности иным образом; а также
- (с) общественности должна быть предоставлена возможность высказать свои замечания непосредственно или через представительные консультативные органы.

Наконец, статья 8 предусматривает, что «результаты участия общественности должны быть приняты во внимание, насколько это возможно».

Что касается трех шагов, изложенных в пунктах (а) - (с) статьи 8, Руководство по выполнению объясняет:

Конвенция устанавливает минимум трех элементов, которые должны быть реализованы в целях удовлетворения обязательства для содействия эффективному участию общественности в подготовке подзаконных актов и других общеприменимых юридически обязательных правил. Эти элементы устанавливают базовую основу для процессуального участия общественности, в том числе сроки, доступ к информации и возможность для комментариев.

Что касается последнего предложения статьи 8, требующей, что результаты участия общественности должны быть приняты во внимание, насколько это возможно, Руководство по осуществлению гласит:

Хотя конкретные условия участия общественности в подготовке правил не предусмотрены Конвенцией, они являются обязательными для Сторон,

которые должны обеспечить, чтобы результаты участия общественности принимались во внимание, насколько это возможно. Как отмечалось выше, в пункте 8 статьи 6, это положение налагает на органы государственной власти относительно высокое бремя доказательства, чтобы продемонстрировать, что они приняли во внимание замечания общественности в процессах в соответствии со статьей 8.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2010/53 (Соединенное Королевство), Комитет по соблюдению установил, что:

«Конвенция предписывает условия участия общественности в подготовке юридически обязательных нормативных актов общего применения в общем порядке, указывая на некоторые из основных принципов и минимальных требований по участию общественности, закрепленных в Конвенции (т.е., эффективное участие общественности на ранней стадии, когда открыты все возможности, публикация проекта достаточно рано; достаточные сроки для общественности, для консультаций по проекту и предоставления комментариев). Как должно быть организовано участие общественности остается на усмотрение Стороны с учетом специфики проекта».

В тех же результатах, Комитет пришел к выводу:

«Комитет также рассматривает, было ли принято во внимание результаты участия общественности и учтены, насколько это возможно. Это является обязательным в соответствии со статьей 8, и на практике это означает, что окончательная версия нормативного документа ... должна сопровождаться объяснением процесса участия общественности и того, как результаты участия общественности были учтены».

**ОТВЕТОМ УДОВЛЕТВОРЕННЫ.**