



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

Четвертая сессия

Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года

Пункт 5 b) предварительной повестки дня

Процедуры и механизмы, способствующие

осуществлению Конвенции: механизм соблюдения

Доклад Комитета по вопросам соблюдения

Добавление

**Выводы и рекомендации в отношении сообщения
АССС/С/2009/41, касающегося соблюдения Словакией
(принято Комитетом по вопросам соблюдения 17 декабря
2010 года)**

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–13	2
II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем	14–42	4
A. Нормативно-правовая база	15–22	4
B. Факты	23–32	5
C. Внутренние средства правовой защиты	33–34	7
D. Вопросы существа	35–42	7
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	43–67	9
IV. Выводы и рекомендации	68–70	15
A. Основные выводы в отношении несоблюдения	69	15
B. Рекомендации	70	15

I. Введение

1. 1 июля 2009 года австрийская неправительственная организация (НПО) "Глобал 2000/Друзья Земли – Австрия (далее по тексту "автор сообщения") в сотрудничестве с европейским отделением организаций "Друзья Земли" (ДЗЕ), "Гринпис Словакия энд Интернешнл", "За Матку Зем" и "ВИА ЮРИС" при юридической поддержке "Экобюро" представили в Комитет по вопросам соблюдения сообщения, в котором утверждалось, что Словакия не выполняет своих обязательств по статье 6 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (далее по тексту "Орхусская конвенция" или "Конвенция").
2. В сообщении утверждается, что в отношении атомной электростанции в Моховце (далее по тексту "АЭС в Моховце") в результате необеспечения участия общественности в процессе принятия решения о выдаче разрешения на строительство, дополнительного к разрешению, которое уже было получено в 1986 году, а также в отношении разрешений, полученных в 2008 году, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пунктов 1, 4 и 10 статьи 6 Конвенции. Автор сообщения также утверждает, что ввиду отсутствия возможности оспорить различные решения в свете существования в словацком законодательстве ограничивающих постоянных требований и ввиду отсутствия в целом в ее законодательстве положений о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдения пунктов 2, 3 и 4 статьи 9 Конвенции.
3. На своем двадцать четвертом совещании (30 июня – 3 июля 2009 года) Комитет определил в предварительном порядке, что данное сообщение является приемлемым.
4. Согласно пункту 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Орхусской конвенции 23 июля 2009 года сообщение было препровождено соответствующей Стороне вместе с рядом вопросов, сформулированных Комитетом с целью получения от соответствующей Стороны дополнительной информации по некоторым аспектам, касающимся, среди прочего, действующей нормативно-правовой базы и процедур принятия решения по данному проекту.
5. На своем двадцать пятом совещании (22–25 сентября 2009 года) Комитет постановил обсудить содержание данного сообщения на своем двадцать седьмом совещании (16–19 марта 2010 года).
6. Соответствующая Сторона и автор сообщения ответили на вопросы, направленные Комитетом соответственно 2 декабря 2009 года и 28 декабря 2009 года.
7. Комитет обсудил сообщение на своем двадцать седьмом совещании с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. На том же совещании Комитет подтвердил приемлемость данного сообщения. В ходе обсуждения автор сообщения и соответствующая Сторона представили Комитету документы и письменные материалы. Комитет также получил письмо, подписанное мэрами четырех муниципалитетов Словакии, расположенных поблизости от АЭС в Моховце.
8. Соответствующая Сторона представила Комитету дополнительную информацию 13 и 14 апреля 2010 года, а автор сообщения – 20 мая 2010 года.

9. На своем двадцать девятом совещании (21–24 сентября 2010 года) Комитет подготовил проект выводов, и в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был затем препровожден соответствующей Стороне и автору сообщения 11 октября 2010 года для представления замечаний. Соответствующей Стороне и автору сообщения было предложено представить свои замечания к 8 ноября 2010 года.

10. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили свои замечания соответственно 29 и 30 ноября 2010 года.

11. В своем ответе соответствующая Сторона выразила "серьезную озабоченность в отношении выводов", сделанных Комитетом в его проекте выводов. Соответствующая Сторона отметила, среди прочего, что, как следует из проекта выводов, не проводилось никакого анализа в отношении выполнения условий для применения обязательств, касающихся участия общественности, в соответствии со статьей 6. В частности, соответствующая Сторона отметила, что формулировку "mutatis mutandis, а также в тех случаях, когда это целесообразно" в пункте 10 статьи 6 следует рассматривать как означающую, что "соответствующий национальный орган обязан провести дополнительную оценку с целью установления целесообразности реализации процедуры участия общественности". Соответствующая Сторона также отметила, что "Комитет не вправе подменять своими мнениями мнения органов власти; он может вмешаться лишь в том случае, когда решение является явным образом необоснованным". Кроме того, соответствующая Сторона, сославшись на поправки к законодательству, принятые в 2009 году, заявила, что эти поправки обеспечивают полное соответствие законодательства Словакии с требованиями Конвенции. Соответствующая Сторона также просила Комитет провести второе совещание с соответствующей Стороной, "на котором ее представитель лично представит Комитету по вопросу соблюдения фактические данные и применимое законодательство".

12. В своем ответе автор сообщения в целом согласился с выводами. Он уточнил, что с момента проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) АЭС в мае 2010 года было введено новое законодательство, согласно которому заинтересованная общественность будет наделена процессуальной правоспособностью. Автор сообщения также пояснил, что, хотя в ходе обсуждения на двадцать седьмом совещании утверждалось обратное, ему в настоящее время известно о том, что новое законодательство действует применительно к последующим проектам после проведения ОВОС для АЭС в Моховце.

13. На своем тридцатом совещании Комитет рассмотрел просьбу соответствующей Стороны в отношении проведения второго обсуждения с соответствующей Стороной и постановил, что такое обсуждение не является необходимым, поскольку Комитет получил в письменном виде описание озабоченности Стороны. На том же совещании Комитет на закрытом заседании приступил к окончательной доработке выводов с учетом полученных замечаний. Затем Комитет принял свои выводы и постановил опубликовать их в качестве добавления к докладу Комитета о работе четвертого совещания Сторон (или, в случае необходимости, в качестве отдельного документа). Он просил секретариат препроводить эти выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем¹

14. Данное сообщение, хотя оно также относится и к законодательству Словакии, главным образом касается того, что соответствующая Сторона предположительно не предоставила возможности для участия общественности в соответствии со статьей 6 Конвенции в трех конкретных случаях принятия Словацким управлением по атомной энергетике (*Úrad Jadrového Dozoru*, далее по тексту "УАЭ") решения в отношении АЭС в Моховце. Речь идет о следующих решениях:

а) решение № 246/2008 от 14 августа 2008 года о разрешении на изменение проекта строительства 3-го и 4-го энергоблоков АЭС в Моховце;

б) решение № 266/2008 от 14 августа 2008 года о разрешении на внесение изменений в оборудовании обеспечения безопасности в ходе достройки 3-го и 4-го энергоблоков АЭС в Моховце; и

в) решение № 267/2008 от 14 августа 2008 года о разрешении на внесение изменений в документ "Предварительный доклад о безопасности 3-го и 4-го энергоблоков АЭС в Моховце".

A. Нормативно-правовая база

15. Основные положения словацкого законодательства, касающегося ядерных установок, содержатся в законе № 541/2004 Col. "О мирном использовании ядерной энергии" с внесенными в него поправками (далее по тексту "Закон о ядерной энергии") и в законе № 50/1976 "О процедурах землепользования и строительства" (далее по тексту "Закон о строительстве"). УАЭ является компетентным административным органом, уполномоченным выдавать различные лицензии и разрешения на использование ядерной энергии в соответствии с положениями этих законов.

16. Для ядерных установок тремя основными необходимыми решениями, все из которых были приняты УАЭ, являются:

а) согласие на размещение установки в соответствии с Законом о строительстве;

б) разрешение на строительство в соответствии с Законом о строительстве; и

в) лицензия на эксплуатацию в соответствии с Законом о ядерной энергии и Законом о строительстве, которая состоит из двух частей: разрешения на ввод в эксплуатацию и разрешения на эксплуатацию.

17. Также требуются другие дополнительные разрешения, например на захоронение и транспортировку ядерных материалов.

18. Хотя общие правила для участия общественности изложены в Административно-процессуальном кодексе (закон 71/1967), имеются также конкретные правила, регламентирующие участие общественности, прописанные в законе № 24/2006 "Об оценке воздействия на окружающую среду" (далее по тексту "Закон об ОВОС") и Законе о строительстве. Процедура ОВОС сама по себе не

¹ В настоящем разделе проводится обзор лишь основных фактов, материалов и проблем, относящихся к вопросу о соблюдении, которые были представлены и рассмотрены Комитетом.

является разрешающей процедурой и не предусматривает участия общественности в качестве элемента процедуры выдачи разрешения, хотя результаты ОВОС учитываются в последующих процедурах принятия решений.

19. Административно-процессуальный кодекс предусматривает возможность участия в административных процедурах лиц, права и защищенные законом интересы или обязательства которых являются предметом решения или могут им быть непосредственно затронуты решением, лиц, утверждающих, что их права, законные интересы или обязательства могут быть затронуты принятым решением (если не доказано иное), а также лиц, признанных в качестве участников в соответствии с конкретными законами.

20. Когда в феврале 2009 года была инициирована процедура ОВОС в отношении АЭС в Моховце, заинтересованная общественность, которая могла бы принять участие в процедуре ОВОС в соответствии с Законом об ОВОС, включала гражданские инициативы (не менее 500 физических лиц, постоянно проживающих в затрагиваемом муниципальном образовании), гражданские организации, действующие в области охраны окружающей среды (не менее 250 физических лиц старше 18 лет, из которых не менее 150 постоянно проживают на территории затрагиваемого муниципального образования) и неправительственные природоохранные организации, созданные в соответствии со специальными правилами и действующие в течение более двух лет (необходимы доказательства регистрации).

21. Согласно положению Закона о строительстве сторонами процесса являются: податель заявки; лица, обладающие правами собственности или другими правами на земли, которые могут быть затронуты разрешением; другие лица, получившие такой статус в силу соответствующих норм (например, Закон об ОВОС); инспектор по вопросам строительства или иной квалифицированный эксперт; и автор проекта строительства. Согласно решению Конституционного суда Словакии этот перечень участников является окончательным для целей процедуры выдачи разрешения на строительство, и его расширение не допускается.

22. Решения УАЭ могут быть вначале обжалованы в самом УАЭ. В таких случаях УАЭ должно применять положения об участии, предусмотренные в Административно-процессуальном кодексе. Апелляционные решения УАЭ могут быть направлены в областной суд для судебного пересмотра в соответствии с Законом о гражданской процедуре.

В. Факты

23. АЭС Моховце расположена на юге Словакии в 120 км к востоку от Братиславы в районе Левице. Разрешение на выбор места для станции было выдано в 1979 году, а разрешение на строительство четырех реакторов (советские реакторы второго поколения типа ВВЭР 440/B213, разработанные в 1970-х годах) было первоначально выдано 12 ноября 1986 года с условием, что строительство будет завершено в течение 115 месяцев.

24. Первые два энергоблока АЭС в Моховце были достроены и сданы в эксплуатацию в 1989 году, а два других энергоблока, Моховце 3 и 4, были смонтированы лишь частично. Работы на этих двух энергоблоках были свернуты в начале 1990-х годов в связи с финансовыми проблемами. 5 мая 1997 года период завершения строительных работ, указанный в разрешении на строительство, был продлен компетентным органом сначала до 31 декабря 2005 года, а во вто-

рой раз 15 июля 2004 года – до 31 декабря 2011 года. В 2007 году Словакия приняла решение закончить строительство АЭС в Моховце путем достройки и введения в эксплуатацию 3-го и 4-го энергоблоков. Разработчиком проекта является консорциум ЭНЕЛ/СЕ в составе итальянской компании "Энелспа" и компании-владельца "Словенске электране а.с."

25. В мае 2008 года разработчик подал заявку на три указанные выше разрешения. Заявки были утверждены решениями УАЭ 246/2008, 266/2008 и 267/2008 14 августа 2008 года.

26. Решение УАЭ 246/2008 содержит разрешение на внесение изменений в строительство 3-го и 4-го энергоблоков АЭС в Моховце, а также включает обширный перечень обязательных условий и различных сроков. Это решение также продлевает общий срок для завершения строительства до 31 декабря 2013 года. В качестве обоснования УАЭ ссылается на уведомление, направленное различным государственным органам. Хотя УАЭ не считает необходимым проведение ОВОС до получения разрешения на строительство, оно считает, что такая оценка в соответствии с Законом об ОВОС должна быть произведена до выдачи лицензии на эксплуатацию станции.

27. Решением УАЭ 266/2008 от августа 2008 года была выдана лицензия на внесение изменений в оборудование обеспечения безопасности станции в период достройки 3-го и 4-го энергоблоков АЭС в Моховце. Оно включает перечень из 120 единиц оборудования, в который будут внесены изменения.

28. Решением УАЭ 267/2008 от 14 августа 2008 года было одобрено внесение изменений в "Предварительный доклад о безопасности 3-го и 4-го энергоблоков АЭС в Моховце". В этом решении УАЭ ссылается на тот факт, что предварительный доклад о безопасности 3-го и 4-го энергоблоков АЭС в Моховце был подготовлен в 1984 и 1986 годах и что податель заявки представил УАЭ обновленный вариант доклада в полном объеме в связи с изменением законодательных требований, имевшем место в течение периода, на который планировалась достройка 3-го и 4-го энергоблоков АЭС в Моховце.

29. Еще до принятия этих решений в июне и августе 2008 года две организации, "Гринпис Словакия" и "За Матку Зем", в качестве сторон процедуры в соответствии с общими положениями Административно-процессуального кодекса представили в УАЭ заявления в отношении заявки разработчика на изменениям в проекте, а также указали, что до принятия УАЭ этого решения должна была быть проведена ОВОС и подготовлено окончательное заключение по ОВОС. Их аргументы были отвергнуты на основании того, что эти организации не отвечают установленным критериям для участия организаций в процедурах. В решении 246/2008 не упоминаются претензии, представленные этими двумя организациями, однако указано, что стороны в данной процедуре не высказали каких-либо возражений.

30. Хотя Комитету не совсем ясно, когда АЭС была начата подготовительная работа, строительство официально возобновилось 3 ноября 2008 года.

31. В сентябре 2008 года словацкое Министерство окружающей среды постановило, что ОВОС будет проведена не в отношении изменений в строительстве станции, а будет касаться ее эксплуатации, и что такая оценка будет завершена до сдачи станции в эксплуатацию. Таким образом, этап определения подлежащих изучению вопросов в рамках оценки воздействия на окружающую среду был начат в феврале 2009 года.

32. Завершение строительства первого реактора 3-го и 4-го энергоблоков АЭС в Моховце запланировано на февраль 2012 года.

C. Внутренние средства правовой защиты

33. В сентябре 2008 года организации "Гринпис Словакия" и "За Матку Зем" оспорили решение 246/2008 на основании отсутствия одного из необходимых документов – доклада об ОВОС, а также того факта, что по этой причине УАЭ не могло выдать разрешение. В мае 2009 года УАЭ отклонило апелляционное ходатайство "Гринпис" ("За Матку Зем" прекратила участие в процедуре) и подтвердило решение первой инстанции на основании того, что апелляция была получена слишком поздно, что Министерство окружающей среды вынесло свое мнение, согласно которому данный проект не рассматривается как новая деятельность и не содержит новых существенных изменений, а также того, что "Гринпис Словакия" не может рассматриваться как правомочный участник процедуры в соответствии с Административно-процессуальным кодексом.

34. В мае 2009 года "Гринпис Словакия" подала иск в областной суд Братиславы о рассмотрении законности принятого по апелляции решения. В своем ходатайстве она утверждает, что имело место нарушение ее прав на участие общественности и доступа к правосудию. "Гринпис Словакия" также утверждает, что она не смогла соблюсти 15-дневный срок для подачи апелляции ввиду того, что УАЭ вовремя не представила ей решение 246/2008. На момент принятия настоящих выводов дело по-прежнему находилось на рассмотрении в областном суде.

D. Вопросы существа

Взаимосвязь между решениями 1986 и 2008 годов

35. Хотя, бесспорно, атомные электростанции подпадают под действие статьи 6 Конвенции, автор сообщения и соответствующая Сторона расходятся во мнениях относительно взаимосвязи между разрешениями на строительство, выданными в 1986 и 2008 годах.

36. Согласно автору сообщения, разрешение 2008 года предусматривало настолько значительные обновления и пересмотр разрешения на строительство 1986 года, что соблюсти условия разрешения 1986 года и одновременно обеспечить соблюдение новых стандартов безопасности и технических норм в ядерной отрасли было невозможно. Модернизация предполагала масштабные изменения, например переход на цифровую систему, изменение топлива и увеличение мощности. Кроме того, рекомендации Европейской комиссии на основе Договора об учреждении Евроатома существенно отличаются от того, что было разрешено в 1986 году. Таким образом, согласно автору сообщения, критерии, предусмотренные в пункте 10 статьи 6, были выполнены, и соответствующая Сторона была обязана обеспечить участие общественности до принятия в 2008 году решения о выдаче разрешения.

37. Автор сообщения также утверждает, что необходимые изменения, о которых говорится в решении 2008 года, являются столь значительными, что их следует рассматривать как новый проект по смыслу пунктов 1 и 22 приложения I к Конвенции. Для соблюдения новых требований безопасности и технических норм изменения в проекте станции должны были значительно отличаться от условий, предусмотренных в разрешении 1986 года. По этой причине, с точки

зрения автора сообщения, Конвенция также является применимой и на этом основании.

38. Согласно соответствующей Стороне, решение 2008 года является решением о выдаче разрешения на изменение в строительстве до завершения работ. Это изменение относится к решению, выданному в 1986 году, а не новому строительству. То есть речь идет о продолжении уже имеющегося проекта, работы по которому были приостановлены в 1990 году из-за отсутствия финансирования. Решение 2008 года не заменяет разрешение на строительство 1986 года, а только вносит в него изменения. Таким образом, разрешение 2008 года касается не расширения, а достройки объекта в соответствии с первоначальным проектом. Кроме того, согласно соответствующей Стороне, решение 2008 года обусловило введение более жестких требований и дополнительных условий с более высокими стандартами в сравнении с предыдущим периодом. Оно также не предусматривало никаких физических изменений в планируемой деятельности.

Участие общественности на самом раннем этапе

39. Факт отсутствия возможности для участия общественности в процедуре принятия решений, в результате которой были приняты решения УАЭ 246/2008, 266/2008 и 267/2008, не оспаривается.

40. Согласно автору сообщения, предоставив возможность для участия общественности только в процедуре ОВОС после выдачи разрешения на строительство и в период, когда работы на площадке уже осуществлялись, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 4 статьи 6 Конвенции. На момент, когда велось строительство и были заключены контракты с поставщиками, основные решения, касающиеся технических вопросов, безопасности и других экологических аспектов, были уже приняты. Таким образом, согласно автору сообщения, абсолютно неясно, каким образом мнение общественности могло быть учтено в процессе принятия решения, если на момент проведения ОВОС какие-либо изменения были уже невозможны. Обеспечение участия общественности в таких обстоятельствах не может соответствовать Конвенции, поскольку к этому моменту участие общественности не осуществляется на самом раннем этапе, не является эффективным и существенные изменения более невозможны.

41. Согласно соответствующей Стороне, разрешение на строительство 2008 года касается не расширения, а завершения строительства установки в соответствии с первоначальным проектом. Таким образом, в деятельности не было каких-либо изменений и решения 2008 года не предусматривали какой-либо новой деятельности. Из этого вытекает отсутствие обязательства по обеспечению участия общественности на этапе, предшествующем выдаче разрешения на строительство. Инициированная в 2009 году процедура ОВОС была реализована в соответствии с положениями Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и действующим законодательством ЕС. В этом процессе принял участие ряд представителей широкой общественности и НПО, а также сопредельные страны. Лицензия на эксплуатацию будет выдана только после завершения процедуры ОВОС, и в этом решении будут учтены результаты процедуры ОВОС.

Доступ к правосудию

42. Первоначальное сообщение ограничивалось заявлением о несоблюдении соответствующей Стороной статьи 6 Конвенции. В ходе рассмотрения сообще-

ния в Комитете его автор расширил свою претензию, включив в нее утверждение о нарушении соответствующей Стороной пунктов 2 и 3 статьи 9 ввиду невозможности оспорить решение о выдаче разрешений в связи с наличием ограничивающих обязательных требований, а также ввиду невынесения судебного запрета, что дало возможность начать строительство сразу после выдачи разрешений.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

43. Словакия сдала на хранение свой инструмент о присоединении к Конвенции 5 декабря 2005 года. Конвенция вступила в силу для Словакии 5 марта 2006 года.

44. Такие атомные электростанции, как АЭС в Моховце, являются деятельностью подпадающей под действие пункта 1 статьи 6 и пункта 1 приложения I Конвенции, для которых в разрешительных процедурах должно быть обеспечено участие общественности. Комитет отмечает, что первоначальное разрешение на строительство 3-го и 4-го энергоблоков АЭС в Моховце было выдано в 1986 году задолго до вступления Конвенции в силу для Словакии. Эта ситуация по сути своей не препятствует применению Конвенции к последующим пересмотрам и обновлениям государственными органами условий осуществления рассматриваемого вида деятельности и к возможным разрешениям на продление сроков реализации этой деятельности после вступления Конвенции в силу для соответствующей Стороны.

Использование внутренних средств правовой защиты и доступ к правосудию

45. Комитет отмечает, что в то время, когда ведется окончательная доработка его выводов, апелляция, представленная организацией "Гринпис Словакия" в Братиславский областной суд, по-прежнему находится в процессе рассмотрения. В представленной в суд апелляции оспаривается решение УАЭ, в частности на основании отсутствия возможности для участия общественности, что по сути является ключевым вопросом также в деле, находящемся на рассмотрении в Комитете. Хотя нельзя исключить вероятность отмены областным судом решения УАЭ, Комитет постановляет не откладывать рассмотрение данного дела до принятия решения областным судом Братиславы.

46. Согласно информации, полученной от автора сообщения и соответствующей Стороны, для принятия судом решения может потребоваться длительное время, возможно до трех лет. Вместе с тем в разрешении на строительство, выданном УАЭ в 2008 году, предписано, что строительство должно быть закончено к 31 декабря 2013 года. В этом контексте Комитет отмечает, что областной суд принял решение не останавливать монтажные работы на АЭС в Моховце в период, пока дело находится на его рассмотрении. Иными словами, строительные работы на площадке осуществляются несмотря на апелляцию в целях судебного пересмотра и могут быть почти завершены к моменту, когда суд объявит о своем решении. Более того, Комитет полагает, что, когда речь идет о таких крупных объектах, как АЭС, в случае, если разрешение на строительство было выдано и уже ведутся монтажные работы, на суд может оказываться значительное давление, с тем чтобы не допустить остановки работ и отмены решения о выдаче разрешения на основании неучастия общественности. Каким бы ни было решение суда, строительство само по себе сопряжено со значительным

воздействием на окружающую среду. По этим причинам Комитет постановляет рассмотреть данное сообщение, не дожидаясь решения областного суда.

47. В этой связи Комитет также отмечает, что автор сообщения расширил сферу охвата своих первоначальных претензий в отношении соответствующей Стороны, утверждая, что соответствующая Сторона также не предоставила доступ к правосудию в соответствии со статьей 9 Конвенции. Хотя Комитет постановил рассмотреть претензии, связанные с отсутствием возможности участия общественности в данном деле, несмотря на то, что оно в настоящее время рассматривается в областном суде, было бы неправильно рассматривать претензии в отношении доступа к правосудию, не дожидаясь решения по рассматриваемому делу. По этой причине Комитет постановляет не рассматривать дополнительную претензию об отсутствии доступа к правосудию и ограничиться в своих выводах вопросом об участии общественности в процессах принятия решений, в результате которых было принято решение 2008 года по АЭС в Моховце.

Взаимосвязь между решениями 1986 и 2008 годов: пересмотр или обновление условий осуществления деятельности (пункт 10 статьи 6) или изменение или расширение деятельности (пункты 1 и 22 приложения I)

48. Перед тем как рассматривать вопрос о том, обеспечила ли соответствующая Сторона выполнение минимальных требований для участия общественности в соответствии со статьей 6 Конвенции в процессе принятия решения по АЭС в Моховце, необходимо выяснить взаимосвязь между решениями, принятыми в 2008 году, и решениями, принятыми в 2008 и 1986 годах.

49. Указанные три решения по АЭС в Моховце, т.е. решения УАЭ 246/2008, 266/2008 и 267/2008, касаются различных аспектов АЭС в Моховце и затрагивают различные правовые вопросы, а именно: строительство, изменения в системе безопасности и внесение изменений в предварительный доклад о безопасности. Хотя эти решения являются частью поэтапного процесса принятия решений, когда требования об участии общественности могут применяться в разных случаях, эти три решения, тем не менее, в рамках процедуры тесно связаны между собой. Более того, решения 246/2008, 266/2008 и 267/2008 были выданы в рамках одного процесса. Все они были выданы УАЭ в один и тот же день на основе заявок одного и того же подрядчика, все из которых были поданы в мае 2008 года. Тем или иным образом все они касаются условий эксплуатации атомной электростанции.

50. Атомные электростанции, подобные АЭС в Моховце, подпадают под действие статьи 6 Конвенции. Однако в данном случае применимость положений Конвенции зависит от взаимосвязи между решениями 1986 и 2008 годов. Применительно к решению 1986 года Конвенция не действует. Заявка, по которой УАЭ приняло решение в 2008 году, была представлена в мае 2008 года. Поэтому Конвенция была применима, и соответствующая Сторона была обязана обеспечить участие общественности до принятия УАЭ решений в 2008 году в соответствии с пунктом 10 статьи 6 Конвенции, если эти решения касались пересмотра и обновления условий осуществления деятельности или же в соответствии с подпунктом 22 приложения I к Конвенции если эти решения касаются изменения или расширения деятельности.

51. Если разрешение на строительство 2008 года предусматривает пересмотр или обновление условий осуществления деятельности на АЭС в Моховце, то соответствующая Сторона должна была обеспечить применение положений об участии общественности, содержащихся в пунктах 2–9 Конвенции "mutatis mutandis, а также в тех случаях, когда это целесообразно".

52. Соответствующая Сторона была также обязана обеспечить выполнение положений статьи 6, если разрешение на строительство 2008 года касалось изменения или расширения соответствующей деятельности или если эти изменения или расширения сами по себе отвечали критериям/пороговым величинам, установленным в приложении I к Конвенции.

53. Как указано в пункте 49 выше, эти три решения, принятые в августе 2008 года, хотя и являются частью более широкого поэтапного процесса принятия решений, тесно взаимосвязаны. Поэтому при определении того, являются ли принятые УАЭ в 2008 году решения по АЭС в Моховце пересмотром или обновлением государственным органом условий осуществления деятельности в соответствии с пунктом 10 статьи 6 Конвенции или изменением или расширением деятельности, которое само по себе отвечает критериям/пороговым величинам, установленным в приложении I к Конвенции, Комитет рассматривает правовые последствия трех принятых в 2008 году решений в совокупности.

54. Решения 2008 года предусматривают ряд новых условий для АЭС в Моховце. Комитет отмечает, что юридические требования в Словакии, а также в законодательстве ЕС в отношении атомных электростанций в 2008 году существенно отличались от положений, действовавших в Чехословакии в 1986 году, когда было выдано первоначальное разрешение на строительство. Решение УАЭ 246/2008 включает обширный перечень новых юридически обязывающих условий и различных сроков; решение УАЭ 266/2008 содержит перечень из 120 элементов оборудования, по которым будут произведены изменения; а решение УАЭ 267/2008 касается изменения юридических требований на этапе планирования для завершения строительства 3-го и 4-го энергоблоков АЭС в Моховце. В ходе официальных обсуждений с автором сообщения и соответствующей Стороной на двадцать седьмом совещании Комитета соответствующая Сторона отметила, что АЭС в Моховце является "нетипичным случаем".

55. На основе информации, предоставленной автором сообщения и соответствующей Стороной, включая перевод указанных трех решений, очевидно, что решение УАЭ 246/2008 само по себе и даже в большей степени в сочетании с решением 266/2008 и решением 267/2008 независимо от того, предусматривает ли оно какое-либо значительное изменение или расширение деятельности, равносильно пересмотру и обновлению условий осуществления деятельности (атомной электростанции) государственным органом по смыслу пункта 1 а) статьи 6 Конвенции. Таким образом, в соответствии с пунктом 10 статьи 6 Конвенции соответствующая Сторона была обязана обеспечить применение пунктов 2–9 статьи 6 "mutatis mutandis, а также в тех случаях, когда это целесообразно". В этом контексте Комитет хотел бы подчеркнуть, что, хотя каждой стране предоставляется определенная свобода определять в таких случаях, является ли участие общественности необходимым, формулировка "mutatis mutandis, а также в тех случаях, когда это целесообразно" оставляет вопрос о целесообразности участия общественности на полное усмотрение соответствующей Стороны.

56. Комитет считает, что клаузула "в тех случаях, когда это целесообразно" вводит объективный критерий, который следует учитывать в контексте задач Конвенции, в которых признается, что "совершенствование доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений повышает качество принимаемых решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечивать должный учет таких интере-

сов" и которые ориентированы на "содействие подотчетности и открытости процесса принятия решений и усилению поддержки общественностью решений в области охраны окружающей среды". Таким образом, данная клаузула не исключает рассмотрения Комитетом вопроса о том, были ли соблюдены вышеприведенные объективные критерии и следовало ли соответствующей Стороне в этой связи обеспечить участие общественности в данном конкретном случае.

57. Комитет считает, что, когда орган власти пересмотрел или обновил условия осуществления деятельности такого характера и масштаба, и эта деятельность является предметом столь серьезной озабоченности со стороны общественности, как данная атомная электростанция, с учетом изменений и возможным усилением воздействия на окружающую среду, как это было представлено Комитету, участие общественности было бы целесообразным. Этому выводу не противоречит тот факт, что большинство, если не все, изменения в разрешении на строительство 2008 года привели к ужесточению требований в сравнении с разрешением 1986 года. Тем не менее, не обеспечив участия общественности в соответствии с пунктами 2–9 статьи 6, соответствующая Сторона нарушила пункт 10 статьи 6 Конвенции.

58. Комитет также считает, что если бы АЭС в Моховце эксплуатировалась с 1986 года в соответствии с условиями, установленными на тот момент, изменения деятельности, требуемые в соответствии с решениями 2008 года, удовлетворили бы критериям, изложенным в пунктах 1 и 22 приложения I к Конвенции. В этой связи Комитет хотел бы подчеркнуть, что, хотя для многих видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции, установлены определенные критерии или пороговые величины, ниже которых требования, предусмотренные в пункте 1 а) статьи 6, не будут действовать, применительно к некоторым видам деятельности (включая атомные электростанции), Конвенция не устанавливает никаких критериев или пороговых величин. Это означает, что эти виды деятельности, независимо от их масштаба, подпадают под действие пункта 1 а) статьи 6, и таким образом положения статьи 6 должны применяться в отношении решений о выдаче разрешений на такую деятельность. Согласно первому предложению пункта 22 приложения I то же самое действует применительно к изменению или расширению такой деятельности. Таким образом, в принципе, все изменения или расширения такой деятельности подпадают под действие статьи 6. Вместе с тем с учетом того, что изменение или расширение уже разрешенной деятельности требует пересмотра или обновления существующего разрешения, положения статьи 6 будут применяться *mutatis mutandis*, а также в тех случаях, когда это целесообразно, как это установлено в пункте 10 статьи 6.

59. Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона была обязана обеспечить участие общественности в принятии решений, в результате которых в августе 2008 года УАЭ приняло решение по АЭС в Моховце.

Участие общественности уже на самом раннем этапе – пункт 4 статьи 6

60. Как указано в пункте 39 выше, общественность не имела возможности принять участие в процедуре принятия решений, в результате которой УАЭ были приняты решения 246/2008, 266/2008 и 267/2008. Таким образом, вместо дополнительного изучения этой процедуры Комитет рассматривает вопрос о том, предоставила ли соответствующая Сторона возможность для эффективного участия общественности на самом раннем этапе в рамках других процедур, относящихся к решению по АЭС в Моховце, в частности в рамках процедуры ОВОС, инициированной в феврале 2009 года.

61. Как следует из пункта 4 статьи 6 Конвенции, ключевым критерием для участия общественности в решениях по конкретным видам деятельности является то, что возможности этого участия обеспечиваются уже на самом раннем этапе, "когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности". Несмотря на отсутствие возможности для участия общественности в процессе принятия решений, в результате которого УАЭ в августе 2008 года приняло указанные три решения, процедура ОВОС, которая предусматривает участие общественности, была реализована до выдачи разрешения на сдачу в эксплуатацию АЭС в Моховце. В этой связи Комитет напоминает, что в соответствии со словацким законодательством процедура ОВОС сама по себе не является разрешительной процедурой, хотя результаты ОВОС должны учитываться в последующих разрешительных процедурах. Таким образом, вопрос состоит в том, была ли возможность для участия общественности в процедуре ОВОС после выдачи разрешения на строительство, но до выдачи лицензии на эксплуатацию достаточной для удовлетворения требований Конвенции.

62. Каждая Сторона Конвенции имеет определенную свободу в отношении разработки процедур принятия решений, охватываемых статьей 6 Конвенции. Кроме того, когда речь идет о поэтапных процедурах принятия решений, каждая Сторона может сама определять круг обсуждаемых вариантов на каждом этапе процесса принятия решений. Вместе с тем в рамках любой такой процедуры, в которой требуется участие общественности, его следует обеспечивать уже на раннем этапе, когда открыты все варианты и когда возможно эффективное участие общественности (АССС/С/2006/16 (Литва) ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.6, пункты 57 и 71).

63. Предоставление возможности для участия общественности после выдачи разрешений на строительство может быть сопоставимым с Конвенцией только в том случае, если в разрешении на строительство указано, что все вопросы, определенные в разрешении на строительство, могут быть оспорены в рамках последующего или связанного с этим процесса принятия решений, с тем чтобы обеспечить возможность выбора всех вариантов. Вместе с тем чисто формальная возможность де-юре отклонить заявку на этапе получения лицензии на осуществление деятельности, когда объект уже построен, является недостаточной для удовлетворения критериев, предусмотренных в статье 6, если де-факто вероятность этого крайне мала (АССС/С/2007/22 (Франция) ЕСЕ/МР.РР/2009/4/Add.1, пункт 39). Налицо очевидная опасность того, что предоставление возможности для участия общественности лишь после выдачи разрешения на строительство может помешать эффективному участию общественности на самом раннем этапе, когда еще открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов. Напротив, скорее всего, после того как объект был построен в соответствии с разрешением на строительство, политическое и коммерческое давление, а также понятие юридической однозначности определенно остановят обсуждения, касающиеся самого строительства, а также возможных вариантов в отношении технологии и инфраструктуры (АССС/С/2006/16 (Литва) ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.6, пункты 74–75).

64. В настоящем деле Комитет убежден в том, что после завершения строительства 3-го и 4-го энергоблоков АЭС в Моховце многие из условий, указанных в разрешении на строительство, будут таковыми, что они более не смогут быть оспорены общественностью. Несмотря на то, что лицензия на ввод в эксплуатацию и лицензия на продолжение эксплуатации должны быть получены до начала деятельности, существует существенная опасность того, после завершения строительства объекта соответствующий орган более не будет иметь

политической и реальной возможности остановить эксплуатацию на основании проблем, связанных со строительством, технологиями или инфраструктурой. Кроме того недостаточно предоставить общественности возможность участия только на этапе процедуры ОВОС, за исключением тех случаев, когда ОВОС является частью разрешительной процедуры. На этом основании делается вывод о том, что соответствующая Сторона нарушила пункт 4 статьи 6 Конвенции в отношении 3-го и 4-го энергоблоков АЭС в Моховце.

65. Сделав вывод о несоблюдении соответствующей Стороной пункта 4 статьи 6 Конвенции в деле об АЭС в Моховце, возникает вопрос о том, является ли такая ситуация системным сбоем или относится лишь к конкретному случаю. В Словакии имеется нормативная база, обеспечивающая возможность для участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Правила участия общественности закреплены в Административно-процессуальном кодексе, а также в Законе о строительстве и Законе об ОВОС. Комитет отмечает, что автор сообщения в своей аргументации ставит акцент на отсутствии возможности для участия общественности в отношении АЭС в Моховце, а не на отсутствии таких возможностей в целом. Действительно, в первоначальном сообщении автор сообщения указывает, что:

"проведение ОВОС после процедуры выдачи разрешения не является в Словакии обычной практикой. Процедура ОВОС в Словакии сама по себе не является разрешительной процедурой. Вместе с тем результаты ОВОС должны быть учтены в последующих разрешительных процедурах, в частности для выполнения требований международного и европейского законодательства. Таким образом, обычный подход к проведению ОВОС в Словакии предусматривает сначала проведение ОВОС и лишь на втором этапе выдачу разрешения на деятельность в целях гарантирования того, что результаты ОВОС и процедуры участия общественности будут юридически отражены в выдаваемых разрешениях".

Согласно соответствующей Стороне, АЭС в Моховце является "нетипичным случаем".

66. Тем не менее Комитет считает, что процедура принятия УАЭ в 2008 году решений по АЭС в Моховце соответствует национальному законодательству Словакии. Вместе с тем данный случай является особым, когда обязательство в отношении предоставления общественности возможности участия в соответствии с Конвенцией вытекает из пересмотра и обновления условий на осуществление деятельности, а также изменения или расширения деятельности в сравнении с тем, что было разрешено в 1986 году. По этой причине на основе представленной информации по данному делу Комитет не может сделать вывод о том, что словацкое законодательство об участии общественности и проведении ОВОС в целом также не соответствует статье 6 Конвенции.

67. В ходе обсуждений Комитете был проинформирован о том, что действующее законодательство может также не обеспечивать возможность для участия общественности при пересмотре или обновлении ранее выданных разрешений или изменении и расширении деятельности в сравнении с ранее установленными условиями. Не вдаваясь в детали нового законодательства, Комитет отмечает, что нормативно-правовая база соответствующей Стороны должна обеспечивать эффективное участие общественности на самом раннем этапе также и в подобных случаях в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

68. Рассмотрев вышеизложенное, Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в последующих пунктах.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

69. Комитет считает, что соответствующая Сторона, не обеспечив эффективное участие общественности на раннем этапе процесса принятия УАЭ решений 246/2008, 266/2008 и 267/2008 14 августа 2008 года по АЭС в Моховце, не соблюла пункты 4 и 10 статьи 6 Конвенции (пункт 64).

B. Рекомендации

70. В соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7, а также принимая во внимание причины и степень несоблюдения, Комитет рекомендует Совещанию Сторон:

а) в соответствии с пунктом 37 б) приложения к решению I/7 рекомендовать соответствующей Стороне пересмотреть свою правовую базу, с тем чтобы обеспечить эффективное участие общественности на раннем этапе процесса принятия решений в тех случаях, когда пересматриваются или обновляются условия ранее выданных разрешений или когда изменяется характер деятельности по сравнению с предыдущими условиями или продляются сроки осуществления этой деятельности в соответствии с Конвенцией;

б) призывает соответствующую Сторону представить Комитету 1 декабря 2011 года доклад о проделанной работе и 1 декабря 2012 года – доклад об осуществлении, посвященный выполнению приведенной выше рекомендации.