



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4
14 March 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

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

Комитет по вопросам соблюдения

ДОКЛАД О РАБОТЕ СЕДЬМОГО СОВЕЩАНИЯ

Добавление

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

в отношении соблюдения Венгрией обязательств по Орхусской конвенции
в связи с принятием Закона об общественных интересах и развитии
сети скоростных автомагистралей
(Сообщение АССС/С/2004/04 "Клин эйр экшн груп" (Венгрия))

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения Орхусской конвенции
18 февраля 2005 года

Введение

1. 7 мая 2004 года венгерская неправительственная организация "Клин эйр экшн груп" представила Комитету сообщение, содержащее утверждение о несоблюдении Венгрией своих обязательств по статье 6 и пунктами 2-4 статьи 9 Орхусской конвенции.

2. В сообщении речь шла о предположительном несоответствии нового венгерского Закона об общественных интересах и развитии сети скоростных автомагистралей (далее Закон о скоростных автомагистралях) положениям Орхусской конвенции. Обвинения в несоответствии касались устанавливаемого этим законом процесса принятия решений в отношении сооружения скоростных автомагистралей. По мнению стороны, представившей сообщение, устанавливаемая этим законом процедура существенно отличается от процедур принятия решений в отношении других конкретных видов деятельности, имеющих потенциально опасные последствия аналогичного масштаба, в частности в том, что касается принимающего решения органа, практических аспектов обеспечения процедур участия общественности, осуществления решения, сроков и апелляционных процедур. С полным текстом сообщения можно ознакомиться на сайте: <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

3. 16 сентября 2004 года сторона, от которой было получено сообщение, представила дополнительную информацию относительно нового указа, принятого венгерским министерством по экономическим вопросам и транспорту в качестве положения об осуществлении Закона о скоростных автомагистралях. Представленная информация, в частности, касалась ограничения роли и установления более жестких сроков участия экспертов экологической инспекции в процессе принятия решений, осуществляемом транспортными органами.

4. 18 мая 2004 года это сообщение было препровождено правительству Венгрии. 23 сентября 2004 года секретариат получил письмо от министерства окружающей среды и водоснабжения Венгрии, в котором указывалось, что Стороне потребуется больше времени для ответа, нежели первоначально предусмотренный пятимесячный период. 26 ноября 2004 года Сторона представила полный ответ, в котором она не согласилась с тем, что положения Закона о скоростных автомагистралях, поставленные под сомнение стороной, представившей сообщение, не соответствуют положениям Конвенции.

5. Комитет на своем четвертом совещании (MP.PP/C.1/2004/4, пункт 18) решил в предварительном порядке, что сообщение является приемлемым при том условии, что оно будет рассмотрено вновь после получения от затрагиваемой Стороны каких-либо комментариев. Общая приемлемость сообщения не была поставлена под сомнение. Поэтому Комитет подтверждает приемлемость сообщения.

6. Комитет обсудил данное сообщение на своем шестом совещании (15-17 декабря 2004 года) при участии представителей как затрагиваемой Стороны, так и стороны, представившей сообщение, причем и те, и другие представили дополнительную информацию.

7. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 1 февраля 2005 года проект выводов и рекомендаций был препровожден для комментариев затрагиваемой Стороне и стороне, представившей сообщение. Обеим сторонам было предложено представить комментарии, если таковые возникнут, к 14 февраля 2005 года. Комментарии были получены как от затрагиваемой Стороны, так и от стороны, представившей сообщение. Рассмотрев эти комментарии, Комитет принял их во внимание при выработке окончательного решения и внес в проект соответствующие коррективы в тех случаях, когда комментарии, по его мнению, влияли на изложение фактов или на его рассмотрение, оценку или выводы.

I. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ФАКТОВ^{1,2}

8. Речь идет о Законе СХХVIII/2003 об общественных интересах и развитии системы скоростных автомагистралей в Венгерской Республике. Этим законом устанавливается специальная процедура принятия решений в отношении строительства скоростных автомагистралей. По мнению стороны, представившей сообщение, эта процедура в некоторых отношениях упрощает традиционную процедуру выдачи лицензий, поскольку она, в частности:

а) создает специальную объединенную компанию, отвечающую за строительство скоростных автомагистралей, вследствие чего допускается бóльшая вероятность применения положений о защите конфиденциальности коммерческой информации, несмотря на значительный интерес, проявленный общественностью к строительству скоростных автомагистралей и его воздействию на окружающую среду;

б) сокращает процедуру выдачи лицензий за счет уменьшения сроков предварительной экологической оценки (определения диапазона возможностей) при принятии решений о превращении существующих дорог в скоростные автомагистрали и тем самым ограничивает возможности участия общественности в принятии решений в целом, несмотря на тот факт, что общие положения законодательства об ОВОС требуют проведения консультаций с общественностью для начала данного этапа такого процесса;

в) устанавливает для процедуры принятия решений недостаточный и не подлежащий продлению срок, составляющий 90 дней, и тем самым не отводит достаточного времени для участия общественности в соответствии с пунктом 3 статьи 6 Конвенции;

d) определяет, что окончательное решение относительно дорожного полотна принимается на основании министерского указа, и тем самым ограничивает возможности подачи апелляции на такое решение в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции;

e) предполагает, что апелляция на решение первой инстанции какого-либо экологического органа может быть подана только в рамках этого же органа и что решение второй инстанции подлежит незамедлительному исполнению, что тем самым ставит под сомнение любую будущую процедуру судебного обжалования и не обеспечивает адекватные и эффективные средства правовой защиты, а также, в частности, средства правовой защиты в виде судебного запрещения в соответствии с пунктом 4 статьи 9 Конвенции;

f) определяет, что для того, чтобы суд приостановил исполнение какого-либо решения, истец должен продемонстрировать значительный интерес или доказать, что речь идет о защите общественных интересов, что тем самым также не обеспечивает эффективные средства правовой защиты в соответствии с пунктом 4 статьи 9;

g) ограничивает участие экологических органов в общем процессе выдачи лицензий³, в особенности после принятия решения о воздействии на окружающую среду.

II. РАССМОТРЕНИЕ И ОЦЕНКА

9. Венгрия сдала на хранение свой документ о ратификации Конвенции 3 июля 2001 года. Для Венгрии Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года.

10. По мнению Комитета, создание специальной компании для строительства скоростных автомагистралей само по себе не представляет собой нарушения обязательств по Конвенции. В этом отношении Комитет принимает к сведению тот факт, что данная компания создана на основе закона, является государственной и поэтому подпадает под определение государственного органа в соответствии с подпунктами b) и c) пункта 2 статьи 2. Комитет считает, что это само по себе ограничивает рамки применения принципа изъятия на основании защиты конфиденциальности коммерческой информации.

11. Что касается вопроса об ограничении процедуры оценки воздействия на окружающую среду при превращении существующих дорог в скоростные автомагистрали, то Комитет отмечает, что Конвенция сама по себе четко не устанавливает точный этап, с которого в ОВОС должна принимать общественность. На самом деле обеспечить такое участие было бы особенно трудно, учитывая наличие в данном регионе огромного множества подходов к проведению ОВОС. Однако в пункте 4 статьи 6 содержится

требование об обеспечении участия общественности на самом раннем этапе, когда открыты все возможности и когда может быть обеспечено эффективное участие. Очевидно, что это требование распространяется на принятие данного решения. В самом деле, устранение этого этапа может привести к лишению общественности значимой возможности участия в определении критериев, на которых должна основываться подробная ОВОС. Однако в отсутствие практики применения положений пункта 9 статьи 4 Закона Комитету трудно дать оценку тому, соответствует ли новая сокращенная процедура требованиям пункта 4 статьи 6.

12. Что касается устанавливаемых сроков принятия решения, то Комитет считает, что предусматриваемых Законом 90 дней в нормальных обстоятельствах должно быть достаточно для обеспечения участия общественности, в особенности с учетом того факта, что в настоящее время это является максимальным сроком, предусматриваемым для таких процедур действующим венгерским законодательством. Однако Комитет принимает к сведению доводы стороны, представившей сообщение, относительно сложности содержания процесса принятия решений и трудностей, которые властям необходимо разрешить для завершения процесса в установленные сроки. Стороне необходимо держать в поле зрения данное положение Закона и порядок его применения и производить соответствующую оценку на основе эффективности участия.

13. Комитет отмечает, что в соответствии с Законом окончательное и бесповоротное решение принимается на основе министерского указа, а это ограничивает возможности подачи апелляции на такие решения согласно пункту 2 статьи 9 Конвенции. Однако он не считает, что подобная система обязательно вступает в противоречие с положениями пункта 2 статьи 9, пока существуют возможности подачи апелляции в том, что касается экологической части данного решения.

14. Комитет действительно обеспокоен некоторыми аспектами, связанными с совокупным воздействием некоторых положений Закона о скоростных автомагистралях, в частности тех, которые были охарактеризованы в подпунктах e) и f) пункта 8 выше, на достаточность и эффективность средств правовой защиты, предусматриваемых в пункте 4 статьи 9 Конвенции. Если отдельные положения сами по себе не противоречат требованиям Конвенции, то нельзя исключать возможности того, что их совокупное воздействие может привести к несоблюдению. Однако в данном конкретном случае Комитет не убежден в том, что совокупное воздействие является достаточным основанием для установления факта несоблюдения.

15. Исключение экологических органов из процесса принятия решений относительно выдачи лицензии на строительство скоростных автомагистралей, о чем говорилось в подпункте g) пункта 8 выше, потенциально может оказывать негативное воздействие на экологическое качество окончательного решения и различные аспекты строительства, тем более, что такое исключение также влечет за собой фактическое лишение НПО предусмотренных венгерским Законом об охране окружающей среды прав, связанных с представлением ими интересов обеспокоенной общественности в экологических органах. Однако данный вопрос выходит за рамки Конвенции.

16. Поэтому Комитет считает, что сам Закон не опускается ниже уровня, предусматриваемого положениями Конвенции. Однако существует некоторая неопределенность относительно того, будет ли при его практическом применении обеспечиваться процесс, соответствующий требованиям Конвенции. Это в значительной степени будет зависеть от затрагиваемой Стороны.

17. Несмотря на подобный вывод, Комитет отмечает с некоторой обеспокоенностью тот факт, что, хотя Закон и не опускается ниже уровня Конвенции, он в значительной степени ограничивает уровень и качество участия общественности в принятии подобных решений, по сравнению с прежним венгерским законом. Как представляется, он также обеспечивает возможности участия общественности, которые уступают возможностям, предусматриваемым общими административными нормами. Хотя определенные специальные положения и могут быть необходимы в силу особенностей различных процессов принятия решений, права общественности не должны ставиться под сомнение ради учета других интересов, частных или государственных, в особенности в отношении проектов, имеющих такую потенциальную важность для окружающей среды. Комитет, памятуя о цели Конвенции и ссылаясь на положения пунктов 5 и 6 статьи 3, выражает свою обеспокоенность в связи с этой тенденцией.

18. При решении вопросов, связанных с несоблюдением, Комитет не исключает возможности рассмотрения общих правил и принципов международного права, в том числе международного экологического права и международного права прав человека⁴, которые могут быть актуальными в контексте толкования и применения Конвенции. Однако в Конвенции существует положение, указывающее на то, что договаривающиеся стороны рассмотрели вопрос о соотношении между существующими правами и правами, предусматриваемыми самой Конвенцией (пункт 6 статьи 3), но что они не пожелали полностью исключить возможность ограничения действующих прав до тех пор, пока они не опускаются ниже уровня, предусматриваемого Конвенцией. Тем не менее формулировка пункта 6 статьи 3, особенно в сочетании со статьей 1 и пунктом 5 статьи 3,

также указывает на то, что подобное ограничение в целом не считается соответствующим цели Конвенции.

III. ВЫВОДЫ

19. С учетом вышеизложенного, Комитет принимает следующие выводы и рекомендации, изложенные в нижеследующих пунктах, с целью доведения их до сведения Совещания Сторон.

A. Резюме выводов в отношении несоблюдения

20. Комитет считает, что, хотя оспариваемый новый венгерский закон о развитии сети скоростных автомагистралей и ограничивает возможности участия общественности в принятии решений в отношении деятельности такого рода, а также существующие в этой связи возможности доступа к правосудию по сравнению с ранее существовавшим в данной области законом, он, согласно имеющимся данным, не низводит уровень общественного участия и доступа к правосудию до такого уровня, который был бы ниже минимальных требований Конвенции. Однако последствия этого нового закона в том, что касается соблюдения Конвенции, могут также зависеть от его практического осуществления. Поэтому Комитет предлагает правительству Венгрии держать этот вопрос в поле зрения.

B. Рекомендации

21. Комитет рекомендует Совещанию Сторон настоятельно призвать Стороны воздерживаться от принятия каких-либо мер, которые могут ограничивать существующие права на доступ к информации, участие общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, даже если такие меры не обязательно будут влечь за собой какое-либо нарушение положений Конвенции, и рекомендовать Сторонам, которые уже ограничили существующие права, внимательно следить за данным вопросом.

Примечания

¹ Настоящая глава содержит лишь основные представленные Комитету и рассмотренные им факты, которые были сочтены имеющими отношение к вопросу о соблюдении.

² На самом позднем этапе подготовки своих выводов Комитет получил от стороны, представившей сообщение, информацию, в которой утверждалось, что правительство Венгрии внесло в парламент новый законопроект, принятие которого может повлечь за собой дальнейшее ограничение прав общественности на участие. Следует отметить, что Комитет не учитывал эту информацию при принятии своих выводов и рекомендаций.

³ В представленном затрагиваемой Стороной комментарии (пункт 7 выше) говорится, что процедура, упоминаемая в подпункте g) пункта 8, относится к выдаче лицензий на сооружение дорог.

⁴ Полученные от стороны, представившей сообщение, комментарии (пункт 7), в частности, касались пункта 1 статьи 5 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и принципов недопустимости регрессии.
