

Рабочая группа по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке

Девятое совещание, Женева, 24–26 августа 2020 г.

Пункт 6 (е) предварительной повестки дня

Письмо сопредседателей специальной рабочей группы по вопросу о применимости Конвенции Эспо к продлению срока службы атомных электростанций

Настоящим мы представляем проект руководства по применимости Конвенции Эспо к продлению срока службы атомных электростанций (ECE/MP.EIA/WG.2/2020/INF.12). Этот проект является результатом интенсивного обсуждения в специальной рабочей группе в течение трех лет и основан на круге ведения, принятом на седьмом совещании Рабочей группы (Женева, 28-30 мая 2018 г.). Более подробная информация о процессе, который предшествовал представлению этого проекта руководства, содержится во вступительной главе самого руководства (пункты 8-11).

Хотя руководство еще не готово для представления совещанию Сторон, этот проект является важным и, учитывая обстоятельства, впечатляющим достижением. Усилия специальной рабочей группы по подготовке данного проекта были серьезно затруднены в связи с пандемией COVID-19 и последующими ограничениями на поездки. Специальная рабочая группа должна была провести три совещания в первой половине 2020 г., и все эти совещания пришлось отменить. Это означало, что ответственность за подготовку руководства в значительной степени была возложена на сопредседателей. Тем не менее, мы стремились обеспечить участие группы двумя основными способами. Во-первых, это официальные просьбы высказать свои замечания по первому сводному проекту в марте 2020 г. и по пересмотренным вариантам различных глав в апреле-мае 2020 г. Эти просьбы вызвали большой отклик, и по каждой главе было получено огромное количество замечаний от всех членов группы.

Просьбы вносить замечания сопровождалось проведением в мае-июне 2020 г. семи видеоконференций на WebEx, организованных Секретариатом с участием экспертов из большинства делегаций. В дополнение к этим двум ключевым методам получения информации сопредседатели также в частном порядке несколько раз обсуждали конкретные аспекты подготовки проекта с отдельными делегациями. Членам группы было также рекомендовано обмениваться мнениями на двусторонней основе.

Попытка достичь консенсуса

Замечания, представленные членами группы, отражали противоположные мнения по ключевым вопросам руководства, и некоторые члены группы сомневались в том, что можно было бы сделать больше для достижения консенсуса до представления данного проекта. Сопредседатели не разделяют эту точку зрения. Способы работы, которые нам пришлось использовать в последние месяцы, могут показаться не идеальными для всех по сравнению с традиционными формами обмена и коммуникации, но, учитывая обстоятельства, в которых мы находимся, им нет альтернативы.

Во-вторых, и это еще более важно, консенсус может быть достигнут только в том случае, если все члены группы готовы пойти на компромисс. При разработке текста сопредседатели

неизменно учитывали полученные замечания, действуя осторожно и сбалансированно, чтобы преодолеть разрыв между различными позициями, представленными в группе. Несмотря на все наши усилия, мы с сожалением констатируем, что не можем представить этот проект Рабочей группе в качестве «утвержденного» специальной рабочей группой. В то время как одни делегации поддерживают проект, другие считают, что текст еще не готов к утверждению и требует дальнейшего обсуждения. Поэтому с группой была достигнута договоренность о том, чтобы представить Рабочей группе весь проект в квадратных скобках; иными словами, ни один из элементов руководства не был согласован всей группой. Кроме того, вопросы, по которым имеются особые разногласия, были заключены в дополнительные квадратные скобки в тексте и более подробно описаны ниже.

Мы отмечаем, что при подготовке к следующему совещанию Рабочей группы Стороны могут представить замечания по проекту руководства в секретариат Конвенции Эспо (до 3 августа 2020 г.) и что эти замечания будут размещены на вебсайте совещания для рассмотрения всеми делегациями. В отношении Сторон, являющихся государствами - членами ЕС, возможные замечания будут предметом предстоящей координации в рамках ЕС для Рабочей группы.

Предмет руководства

Возможно, самый важный вопрос, по которому мы пока не пришли к согласию в рамках специальной группы, состоит в том, является ли предметом руководства «продление срока службы» или «решения о продлении срока службы» (пункт 18). В главе 1 руководства определяется, какие ситуации, связанные с продлением срока службы, оно охватывает, и, таким образом, также определяется, в какой степени это руководство актуально для Сторон на практике (пункты 41-50). Часть группы считает, что руководство должно касаться применимости Конвенции Эспо к «продлению срока службы атомных электростанций». Другие члены группы считают, что предмет руководства - это «решения о продлении срока службы атомных электростанций». Если бы руководство ограничивалось «решениями о продлении срока службы», оно не применялось бы к Сторонам, которые в соответствии со своим национальным законодательством не имеют таких решений. Мандат специальной группы, изложенный в решении IS/2 и круге ведения, в этом отношении является неоднозначным, и поэтому группа не смогла разрешить возникший спор. Было бы полезно, если бы Рабочая группа рассмотрела этот вопрос и вынесла рекомендации о том, как его можно решить.

Толкование статьи 2

Второй ключевой вопрос, связанный с вопросом о предмете руководства, это то, является ли процедура принятия решений, установленная в национальном законодательстве, предварительным условием для применения Конвенции Эспо или же в соответствии с Конвенцией Эспо Стороны обязаны внедрить процедуры принятия решений в отношении «любой деятельности или любого существенного изменения в деятельности», которые «могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие».

На совещании специальной группы в Вене в декабре 2019 г. мы обсудили толкование статьи 2 Конвенции, особенно пунктов 2 и 3, а также вопрос о том, требует ли она от Сторон установления конкретной процедуры принятия решений в отношении видов деятельности, перечисленных в добавлении I к Конвенции. Некоторые члены группы высказали мнение о том, что такое обязательство по статье 2 отсутствует. Они, в частности, обратили особое внимание на определение «планируемой деятельности» в статье 1(v) Конвенции и сочли, что

наличие решения является необходимым элементом определения того, применяется ли Конвенция. Другие члены группы утверждали, что такая интерпретация подрывает цель Конвенции, поскольку в этом случае применимость Конвенции будет зависеть от готовности Сторон предусмотреть в своем национальном законодательстве процедуру принятия решений в отношении деятельности или существенных изменений, которые могут оказывать значительное вредное воздействие на окружающую среду.

Ни наши просьбы высказать письменные замечания, ни упомянутые ранее видеоконференции на WebEx не позволили решить этот вопрос. Поэтому в пунктах 115-116 проекта руководства вы найдете два варианта, каждый из которых поддерживают различные члены группы.

Поскольку этот вопрос имеет общее значение для применения Конвенции, просьба высказать свое мнение по нему была также направлена в Комитет по осуществлению. Комитет в своем заключении, среди прочего, подчеркнул, что «окончательное решение» в отношении планируемой деятельности является одним из основных обязательств по Конвенции, которое участники должны выполнять в соответствии со статьей 6» (с заключением Комитета делегаты могут ознакомиться на сайте совещания). Следует отметить, что вопрос о том, является ли решение предварительным условием для применения Конвенции, рано или поздно может стать предметом обсуждения в связи с любой другой планируемой деятельностью в рамках Конвенции. Поэтому Рабочая группа, возможно, пожелает обсудить этот вопрос в более широком ракурсе или представить его для обсуждения совещанию Сторон.

Другие вопросы

Некоторые делегации обеспокоены тем, что руководство может повлиять на их национальные правовые рамки обеспечения ядерной безопасности или иметь последствия для других видов деятельности, подпадающих под действие Конвенции Эспо. В проекте руководства эти озабоченности рассматриваются во вступительной главе (пункты 18-22 и 27-28).

Остаются вопросы, в частности, о том, можно ли классифицировать «продление срока службы как таковое» в качестве существенного изменения (пункты 68-71), могут ли многочисленные несущественные изменения быть равносильны существенному изменению и если да, то в каких случаях (пункты 72-75), какие факторы необходимо учитывать при определении в каждом конкретном случае того, является ли изменение существенным или нет (пункт 66 и приложение II), и могут ли Стороны исключить аварии с крайне низкой вероятностью, устанавливая, может ли продление срока службы оказать значительное вредное трансграничное воздействие (пункты 90-92).

Предстоящий объем работ

Мы намеревались представить третье приложение к проекту руководства, касающееся возможных случаев продления срока службы и того, как к ним будет применяться руководство. По ряду причин в настоящее время представить такое приложение невозможно, и поэтому мы хотели бы узнать мнение Рабочей группы о том, считает ли она такое приложение необходимым. В связи с этим нам хотелось бы довести до вашего сведения, что хотя по просьбе сопредседателя Комитет по осуществлению представил описательную информацию о фактических делах, находящихся на его рассмотрении, при разработке такого приложения специальная группа не хотела бы конкретно ссылаться на отдельные дела, находящиеся на рассмотрении Комитета, или на ситуации, возникающие в разных странах, поскольку эта информация не является публичной.

В заключение сопредседатели отмечают, что предстоит еще проделать значительный объем работы по руководству. Те части проекта, которые до сих пор заключены в квадратные скобки, отражают наиболее острые конфликтные вопросы, которые также представляют собой наиболее важные и принципиальные темы этого руководства. Если Стороны не смогут прийти к единой позиции по этим вопросам, то никакого руководства не будет, и вся проделанная работа окажется напрасной. В качестве сопредседателей мы будем и впредь прилагать все усилия для достижения консенсуса и подготовки полного руководства, но это возможно лишь при полной поддержке специальной группы и Рабочей группы.

Мы с нетерпением ждем плодотворной дискуссии в августе.

Люси Тэннер и Кристоф Зангенштедт