



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/MP.PP/2008/5/Add.6
4 April 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

СОВЕЩАНИЕ СТОРОН КОНВЕНЦИИ О ДОСТУПЕ
К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ
В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ДОСТУПЕ
К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Третье совещание

Рига, 11-13 июня 2008 года

Пункт 6 b) предварительной повестки дня

Процедуры и механизмы, способствующие осуществлению Конвенции:
механизм соблюдения

ДОКЛАД КОМИТЕТА ПО ВОПРОСАМ СОБЛЮДЕНИЯ*

Добавление

**СОБЛЮДЕНИЕ ЛИТВОЙ СВОИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В СООТВЕТСТВИИ
С ПРОТОКОЛОМ**

Настоящий документ подготовлен Комитетом по вопросам соблюдения в соответствии со своим мандатом, изложенным в пункте 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон. В документе содержатся выводы и рекомендации, принятые Комитетом по вопросам соблюдения 7 марта 2008 года в отношении сообщения АССС/С/2006/16 ассоциации "Община Казокишкес" (Литва), касающегося процесса принятия решения о строительстве свалки в Казокишкесе.

* Настоящий документ представлен в указанную выше дату, с тем чтобы предоставить необходимое время для консультаций с заинтересованными Сторонами после проведения девятнадцатого совещания Комитета по вопросам соблюдения (5-7 марта 2008 года).

Введение

1. 13 марта 2006 года ассоциация "Община Казокишкес" (Литва), представленная г-ном Ульрихом Зальбургом и г-жой Рамуне Дулявичене, далее именуемая "автором сообщения", представила Комитету по вопросам соблюдения сообщение о возможном несоблюдении Литовской Республикой своих обязательств в соответствии со статьей 6 и пунктом 2 статьи 9 Конвенции.
2. Сообщение касается свалки в деревне Казокишкес, относящейся к Электренскому самоуправлению Вильнюсского уезда. В сообщении утверждается, что власти Литвы нарушили положение статьи 6 Конвенции в отношении процесса принятия решения о строительстве свалки. Далее автор сообщения утверждает, что у него не было возможности оспорить решение о строительстве свалки, в частности в силу того, что он не получил тексты соответствующих решений.
3. Сообщение дополнено рядом подтверждающих документов, в том числе документами, переведенными на английский язык.
4. Кроме того, автор сообщения проинформировал Комитет об участии Европейского сообщества (ЕС) в проекте и о своем намерении направить отдельное сообщение, касающееся несоблюдения со стороны ЕС в связи с необеспечением им соответствия его законодательства в данной области Конвенции и принятием решения об участии в совместном финансировании свалки. Такое сообщение было действительно представлено 12 июня 2006 года (АССС/С/2006/17).
5. На своем одиннадцатом совещании (31 марта 2006 года) Комитет в предварительном порядке принял решение о приемлемости сообщения АССС/С/2006/16.
6. Письмом от 13 апреля 2006 года Комитет предложил автору сообщения представить более подробную информацию об ассоциации "Община Казокишкес" и, в частности, информацию о ее уставных задачах. Он также предложил представить дополнительную информацию в отношении процедур обжалования, которые были использованы автором сообщения, в том числе в отношении процедур, инициированных от имени ассоциации или от имени ее отдельных членов.
7. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 13 апреля 2006 года данное сообщение было доведено до сведения соответствующей Стороны.

8. 29 мая 2006 года автор сообщения представил запрошенную информацию, однако, не указав, были ли инициированы от имени ассоциации или от имени ее отдельных членов процедуры обжалования.

9. 2 октября 2006 года от соответствующей Стороны был получен ответ, оспаривающий утверждения, изложенные в сообщении, а также содержащий общую информацию о применимой национальной правовой основе. Кроме того, соответствующая Сторона:

а) представила информацию о принятых административным судом Вильнюсского уезда судебных решениях о признании автора сообщения стороной в судебном разбирательстве и начале судебного разбирательства в отношении соответствующих решений, касающихся свалки;

б) привело мнения ряда национальных природоохранных неправительственных организаций (НПО) (включая "Банк-Уотч"), которые выступили за оборудование свалки регионального значения в деревне Казокишкес.

10. 6 и 29 мая 2007 года автор сообщения представил дополнительную информацию в ответ на вопросы Комитета, касающиеся последствий для сообщения некоторых процедур в административном суде Вильнюсского уезда. Представленная информация содержала частичный перевод соответствующего решения суда. Окончательные решения были приняты не в пользу автора сообщения, в связи с чем автор сообщения вновь заявил о том, что его утверждения в отношении несоблюдения пункта 2 статьи 9 остаются в силе. Отдельный перевод решения суда был представлен соответствующей Стороной.

11. На своем шестнадцатом совещании (13-15 июня 2007 года) Комитет обсудил сообщение с участием представителей соответствующей Стороны и автора сообщения, которые ответили на вопросы, представили пояснения и новую информацию. Автор сообщения также представил письменное заявление, в котором содержатся разъяснения его утверждений и обращается внимание на несоблюдение статьи 7 Конвенции. Соответствующая Сторона представила информацию о действующих в Литве процедурах принятия решений, в том числе несколько экземпляров справочного руководства по проведению в Литве оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

12. Комитет подтвердил, что сообщение является приемлемым. Вместе с тем он отметил, что, хотя во многие вопросы в ходе обсуждений, состоявшихся на его шестнадцатом совещании, была внесена ясность, по-прежнему остается несколько

нерешенных вопросов, в том числе касающихся соответствующих положений законодательства Литвы, которые необходимо прояснить.

13. Комитет предложил представителям соответствующей Стороны представить ему к 15 июля 2007 года необходимую информацию, включая переводы соответствующих положений законодательства, информацию о процедуре (включая сроки), которая была использована в процессе принятия регионального плана сбора и удаления отходов, а также информацию о соблюдении в решении об ОВОС свалки в Казокишкесе требований, предъявляемых к выдаче разрешений в соответствии с принципами комплексного предотвращения и ограничения загрязнения (КПОЗ).

14. Соответствующая Сторона представила запрошенную информацию, касающуюся регионального плана сбора и удаления отходов, и разрешение в соответствии с КПОЗ в письме, полученном 17 июля 2007 года, а затем, 10 сентября 2007 года, были получены переводы соответствующих законодательных положений, в том числе нормативных документов в отношении участия общественности в территориально-пространственном планировании (нормативных актов, регулирующих планирование) и об участии общественности в процессе ОВОС (Постановление об участии общественности в ОВОС) и поправку к Закону об ОВОС.

15. 21 сентября 2007 года автор сообщения представил Комитету ответ на дополнительную информацию, направленную соответствующей Стороной, а также документы в обоснование своих утверждений относительно даты принятия плана сбора и удаления отходов.

Подготовка и принятие выводов и рекомендаций

16. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 на своем восемнадцатом совещании Комитет подготовил проект выводов и рекомендаций. 12 февраля 2008 года они были направлены для замечаний соответствующей Стороне и автору сообщения с предложением представить свои возможные замечания к 25 февраля 2008 года. Замечания от автора сообщения были получены 26 февраля 2008 года. Соответствующая Сторона представила свои замечания 27 февраля 2008 года. Комитет, рассмотрев замечания, принял их во внимание при подготовке окончательного варианта настоящих выводов и рекомендаций.

I. РЕЗЮМЕ ФАКТОВ, МАТЕРИАЛОВ И ПРОБЛЕМ

A. Национальная правовая основа

17. Сообщение касается проекта создания свалки регионального значения с общей проектной мощностью 6,8 млн. т отходов на 20-летний период, которая должна обслуживать потребности в удалении отходов Вильнюсского уезда. Свалка расположена в непосредственной близости от жилой зоны, в которой проживают авторы сообщения (при этом некоторые ее элементы предполагается разместить в 500 м от жилых домов), в деревне Казокишкес муниципалитета Электренского самоуправления Вильнюсского уезда.

18. Данный участок, который представляет собой старый карьер для добычи гравия и песка, уже использовался в качестве муниципальной свалки. С 1999 года в отношении этого участка принимались различные планы, целью которых являлось создание современной свалки для обслуживания нужд целого уезда.

19. Национальное законодательство, касающееся утверждения планов создания свалки, предусматривает несколько последовательных процедур, в том числе:

- a) принятие плана сбора и удаления отходов;
- b) принятие подробного плана;
- c) принятие решения об ОВОС;
- d) утверждение технического проекта и выдачу разрешения на строительство;
- e) выдачу разрешения в соответствии с Директивой по КПОЗ.

План сбора и удаления отходов

20. Создание свалки должно быть предусмотрено в соответствующем плане сбора и удаления отходов: в случае свалки в Казокишкесе - плане сбора и удаления отходов Вильнюсского уезда.

21. Подготовка проекта и утверждение плана сбора и удаления отходов проводились в соответствии с положениями национальных законодательных актов, действовавших на то время, т.е. Законом Литовской Республики о сборе и удалении отходов и положениями

Правил сбора и удаления отходов, принятыми в соответствии с приказом № 217 министра окружающей среды от 14 июля 1999 года. В соответствии с положениями этих нормативно-правовых актов региональные планы сбора и удаления отходов должны были утверждаться уездным советом. Кроме того, существовало требование об их принятии всеми восемью советами самоуправлений данного уезда.

22. Упомянутые выше самоуправления приняли решение о поддержке плана сбора и удаления отходов Вильнюсского уезда в период с апреля по июнь 2002 года. План сбора и удаления отходов Вильнюсского уезда был утвержден советом Вильнюсского уезда 31 мая 2002 года.

Подробный план

23. В Литве подробный план играет роль основного планового разрешительного документа, которым разрешается размещение проектируемого объекта на конкретном участке и определяются его основные параметры.

24. Подробный план свалки в Казокишкесе был утвержден 5 апреля 2002 года советом муниципалитета Электренай.

25. Автор сообщения утверждает, что:

- a) уведомление о возможности участия было недостаточным;
- b) уведомление об утверждении плана и возможности оспорить его было недостаточным;
- c) содержание уведомления вводило в заблуждение;
- d) технические данные, положенные в основу утверждения плана, были недостаточными и "поверхностными" (см. пункт 45 ниже).

26. Соответствующая Сторона настаивает, что:

- a) уведомление было достаточным и полностью соответствовало применимым нормам:
 - i) в местной газете было опубликовано соответствующее сообщение;

ii) кроме того, 14 домовладельцев, проживающие в пределах "санитарной зоны", были проинформированы заказными письмами;

b) информация, положенная в основу утверждения плана, была достаточной на данном (раннем) этапе процедуры, когда утверждались лишь общие характеристики проекта и его привязка к местности;

c) общественность не проявила большого интереса (лишь пять человек участвовали в слушаниях).

Решение об оценке воздействия на окружающую среду

27. Решение об ОВОС было принято 12 июня 2002 года министерством окружающей среды.

28. Авторы сообщения утверждают о ненадлежащем уведомлении и ненадлежащем содержании доклада об ОВОС.

29. Соответствующая Сторона утверждает, что:

a) о программе ОВОС (этап определения круга проблем) и самом докладе об ОВОС общественность была уведомлена и с ней проводились соответствующие консультации;

b) уведомление было достаточным и полностью соответствовало установленным нормам;

c) в доклад была включена вся запрошенная информация;

d) общественность не высказала возражений.

Технический проект и разрешение на строительство

30. Технический проект и разрешение на строительство были утверждены уездными органами власти 13 мая 2005 года.

31. Автор сообщения утверждает, что у общественности не было какой-либо возможности для участия в обеих процедурах.

32. Соответствующая Сторона утверждает, что, хотя в данном процессе не применимы специальные нормы природоохранного законодательства, заинтересованная общественность имела возможность принять участие согласно общим правилам административной процедуры.

33. В ходе рассмотрения сообщения Комитетом обе стороны были согласны с тем, что эти процедуры принятия решения в контексте литовского законодательства не являются процедурами, регулируемые статьей 6 Конвенции.

Разрешение в соответствии с процедурой комплексного предотвращения и ограничения загрязнения

34. После завершения строительства региональной свалки для начала ее эксплуатации необходимо разрешение КПОЗ, и литовским законодательством предусматривается, что общественность будет иметь все возможности для участия в принятии решения и его оспаривания.

35. Автор сообщения утверждает, что после фактического завершения строительства свалки указанные выше возможности не являются эффективными.

В. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ

Информирование (уведомление) общественности в соответствии с пунктом 2 статьи 6

36. Авторы сообщения утверждают, что информация не была представлена "на начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды":

а) при принятии подробного плана общественность была проинформирована лишь за восемь дней до "завершения работы" над планом, в то время как в соответствии с требованием закона должно предоставляться 20 рабочих дней для обеспечения доступа общественности к подробному плану до его утверждения (см. Литовский национальный доклад об осуществлении за 2005 год, ответ на вопрос 19);

б) в связи с принятием решения об ОВОС у общественности не было возможности принять участие в определении круга проблем (разработке программы ОВОС), как это предусмотрено литовским законодательством.

37. Автор сообщения утверждает, что информация, включенная в уведомление, не была "адекватной" ("надлежащей"), и в частности в ней не было надлежащего описания "планируемого вида деятельности" или "характера возможных решений":

a) в связи с принятием подробного плана граждане не были проинформированы о том, что проект имел отношение к созданию новой крупной свалки в их населенном пункте, а из представленной информации можно было сделать вывод о том, что проект касался модернизации уже действующей небольшой свалки;

b) в связи с принятием решения об ОВОС граждане были проинформированы о том, что доклад об ОВОС относился к "возможностям развития системы сбора и удаления отходов в Вильнюсском уезде", а не к созданию крупной свалки в окрестностях их населенного пункта.

38. Автор сообщения утверждает, что форма, в которой была представлена информация, не была "эффективной": информация о возможностях участия в принятии подробного плана и проведении ОВОС была размещена в издании "Электрену зиниос", являющемся еженедельной официальной газетой, а не популярной ежедневной местной газетой.

39. Соответствующая Сторона в отношении подробного плана утверждает, что:

a) уведомление в отношении подробного плана было достаточным и полностью соответствовало установленным правилам, поскольку:

i) уведомление было опубликовано в местной газете,

ii) кроме того, 14 домовладельцев, проживающих в пределах "санитарной зоны", были проинформированы заказными письмами;

b) уведомление было достаточным для этого (начального) этапа процедуры, когда утверждались лишь общие характеристики проекта и место его размещения.

40. В связи с решением об ОВОС соответствующая Сторона утверждает, что:

a) общественность была уведомлена и с ней проводились консультации как в отношении программы ОВОС (этап определения круга проблем), так и самого доклада об ОВОС;

b) уведомление было достаточным и полностью соответствовало применимым в Литве нормам.

Положение пункта 3 статьи 6 о разумных сроках

41. Автор сообщения утверждает, что 10 рабочих дней, предусмотренных Законом Литвы об ОВОС для ознакомления с документацией (в том числе с докладом об ОВОС) и подготовки к участию в процессе, являются недостаточным сроком.

42. Соответствующая Сторона утверждает, что срок, составляющий 10 рабочих дней, полностью соответствует литовскому законодательству и что до сих пор никто не ставил вопроса о недостаточности такого срока.

Участие общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности в соответствии с пунктом 4 статьи 6

43. Автор сообщения утверждает, что:

a) возможности для участия были предоставлены общественности лишь после того, когда по некоторым аспектам решение уже было принято (свалка или мусоросжигательная установка) и когда обсуждались два возможных места для размещения;

b) общественность участвует в процессе выдачи разрешения КПОЗ лишь после завершения строительства, что по экономическим соображениям фактически исключает возможность альтернативы.

44. Соответствующая Сторона утверждает, что:

a) решения о выборе варианта свалки (альтернативного установке по сжиганию или другим вариантам) и двух возможных мест размещения были приняты на этапе утверждения плана сбора и удаления отходов;

b) Закон о КПОЗ предусматривает, что реализация проекта не может быть начата в случае несоблюдения требований о применении наилучших имеющихся методов (НИМ).

Следует поощрять заявителей проводить обсуждения с общественностью - статья 6, пункт 5

45. Автор сообщения утверждает, что заявитель не пытался обсудить данный вопрос с общественностью и власти не поощряли его к этому.

Необходимость обеспечения информацией в соответствии с пунктом 6 статьи 6

46. Автор сообщения утверждает, что:

- a) представленные данные по техническим аспектам были недостаточными;
- b) не были рассмотрены альтернативы по удалению отходов;
- c) не были представлены подробные данные о воздействии на здоровье человека.

47. Соответствующая сторона утверждает, что:

a) данные по техническим аспектам были достаточными для целей ОВОС. Более подробные данные будут представлены на этапе выдачи разрешения КПОЗ, когда общественность получит возможность оценить технологию в свете требований о применении НИМ;

b) были рассмотрены два альтернативных места размещения, и Казокишкес был выбран в качестве варианта, представляющего наименьшую опасность для окружающей среды;

c) в докладе об ОВОС были представлены достаточно подробные данные о воздействии.

Информация о решении - пункт 9 статьи 6

48. Автор сообщения утверждает, что:

a) решение о собственно ОВОС никогда не публиковалось и что через 15 дней после ее утверждения была опубликована лишь информация об этом решении;

b) информация об этом решении была опубликована в приложении к официальному изданию "Государственные новости", которое не имеет широкого распространения среди общественности вместо опубликования в национальной или местной газете;

с) не было представлено достаточного обоснования, в частности причины строительства этой свалки.

49. Соответствующая сторона утверждает, что:

а) информация о решении была опубликована в соответствии с применимыми в Литве процедурами;

б) обоснование было представлено в соответствии с применимыми в Литве процедурами, в том числе с указанием результатов участия общественности, свидетельствующих о поддержке общественного строительства свалки.

Участие общественности в подготовке планов по управлению отходами - статья 7

50. Автор сообщения утверждает, что:

а) в ходе подготовки плана сбора и удаления отходов Вильнюсского уезда общественности не были предоставлены возможности для участия;

б) окончательный вариант плана был утвержден 31 мая 2002 года, т.е. после вступления Конвенции в силу для Литвы, и в этой связи его утверждение без предоставления возможности для участия общественности является нарушением Конвенции[†].

51. Соответствующая Сторона:

а) как представляется, рассматривает данный вопрос в качестве подпадающего под действие статьи 7 Конвенции;

б) признает, что законодательство, действовавшее в период подготовки плана не содержало требования об участии общественности;

[†] Автор сообщения сослался на план в связи со статьей 7 Конвенции в своем заявлении, с которым он выступил в ходе обсуждения сообщения на шестнадцатом совещании Комитета (13-15 июня 2007 года), при этом он также сослался на него в связи со статьей 6 Конвенции в своем письменном представлении от 21 сентября 2007 года.

с) однако настаивает, что "основные процедуры подготовки проекта осуществлялись до того, как Орхусская конвенция вступила в силу, и вследствие этого требования Орхусской конвенции не должны применяться к упомянутому выше плану".

Доступ к правосудию

52. Автор сообщения утверждает, что по причине ненадлежащего уведомления о процедуре принятия решения по подробному плану и ОВОС у него не было возможности оспорить эти решения в период, предписываемый законодательством Литвы (один месяц). Для решения этого вопроса он обратился в суд.

53. Судебные органы отказались принять иск ввиду отсутствия убедительных доказательств невозможности подачи обжалования в установленный период. После подачи апелляции суд был готов согласиться со сроками, указанными автором сообщения, в случае его готовности представить доказательства, касающиеся точной даты, когда в конечном итоге им была получена информация об этих решениях, с тем чтобы суд мог принять решение относительно соблюдения месячного срока. Однако автор сообщения не смог указать точную дату и добиться дальнейшего рассмотрения этого вопроса.

II. РАССМОТРЕНИЕ И ОЦЕНКА, ПРОВЕДЕННЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ВОПРОСАМ СОБЛЮДЕНИЯ

A. Правовая основа и рамки рассмотрения Комитетом по вопросам соблюдения

54. Литовская Республика сдала на хранение свою грамоту о ратификации Конвенции 28 января 2002 года. Конвенция вступила в силу для Литвы 28 апреля 2002 года.

55. Свалка, о которой идет речь, относится к видам деятельности, охватываемым пунктом 5 приложения I Конвенции. Процедуры, обеспечивающие возможность участия общественности в полном объеме в соответствии со статьей 6 Конвенции, касаются решений о выдаче разрешений на такие виды деятельности. Кроме того, план сбора и удаления отходов Вильнюсского уезда относится к планам "связанным с окружающей средой", к которым применяется статья 7 Конвенции.

56. Отмечая, что некоторые виды деятельности, описанные в сообщении, осуществлялись до вступления Конвенции в силу для Литвы, Комитет обращает основное внимание на виды деятельности, осуществлявшиеся после 28 апреля 2002 года. Вместе с тем, как было указано Комитетом, при определении того, учитывать или нет определенные национальные процедуры, начатые до вступления Конвенции в силу для

соответствующей Стороны, он считает, что со времени вступления Конвенции в силу в рамках этих процессов произошли важные события (см. ECE/MP.PP/C.1/2005/Add.2, пункт 4). В этой связи Комитет отметил, что после вступления Конвенции в силу для Литвы произошли важные события в рамках процедуры ОВОС, относящиеся к статье 6, как их понимает Комитет, когда уведомление заинтересованной общественности было направлено в мае 2002 года, а само решение принято 12 июня 2002 года.

57. В сообщении содержится ссылка на ряд последовательных процедур принятия решений. В таких случаях существует возможность того, что несколько решений могут быть тождественны решению о выдаче разрешения по смыслу статьи 6 или решению об утверждении плана по смыслу статьи 7 Конвенции. Этот факт может быть установлен на контекстуальной основе с учетом правовых последствий каждого решения. Кроме того, как отмечается в ранее принятых Комитетом выводах, при определении, к какой категории отнести решение, связанное с Конвенцией, внутренние законы не являются решающим фактором (см. выводы в отношении Бельгии, ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, пункт 29). В данном случае, хотя план Вильнюсского уезда сбора и удаления отходов очевидным образом представляет собой план, предусмотренный в статье 7 Конвенции, и рассматривается в этом качестве как автором сообщения, так и соответствующей Стороной, характер других решений, относящихся к созданию мусорного полигона, является не столь очевидным.

58. Как уже отмечалось выше, в соответствии с законом Литвы подробные планы выполняют функцию основного разрешительного планового документа, в соответствии с которым разрешается привязывать проект к конкретному участку и в котором определяются основные параметры проекта. Это обстоятельство позволяет полагать, что, несмотря на принятую в законодательстве Литвы терминологию и на тот факт, что в национальном докладе Литвы об осуществлении за 2005 год подробные планы определялись в качестве планов в соответствии со статьей 7 Конвенции, подробный план в отношении свалки в Казокишкесе приводит к возникновению таких правовых последствий, которые означают принятие решения о выдаче разрешения в соответствии со статьей 6, а не решения об утверждении плана в соответствии со статьей 7 Конвенции. С учетом значения правовых последствий решения об ОВОС и решения о КПОЗ, данное решение также представляет собой решение о выдаче разрешения в соответствии со статьей 6 Конвенции. Вместе с тем, учитывая, что решения, касающиеся подробного плана, были приняты 5 апреля, т.е. до вступления Конвенции в силу для Литвы, в отношении строительства свалки в Казокишкесе Комитет провел оценку только решений об ОВОС и КПОЗ в свете статьи 6 Конвенции.

59. Автор сообщения и соответствующая Сторона считают, что утверждение технического проекта и выдача разрешения на строительство не должны рассматриваться в качестве решений, подпадающих под статью 6. Комитет постановил не рассматривать этот вопрос в связи с данным делом. Такой подход соответствует пониманию Комитета, изложенному в его первом докладе Совещанию Сторон (ECE/MP.PP/2005/13, пункт 13), согласно которому решение I/7 не обязывает Комитет рассматривать все факты и/или утверждения, содержащиеся в сообщении. В то же время в настоящих выводах Комитет рассматривает некоторые общие аспекты существующей в Литве правовой основы, несмотря на содержащуюся в письме автора сообщения от 21 сентября 2007 года оговорку, что сообщение не затрагивает вопрос соблюдения в отношении законодательства Литвы в целом, а лишь вопрос о его неудовлетворительном применении в случае рассматриваемой свалки.

60. Комитет отмечает, что процедура принятия решений в отношении рассматриваемой свалки была оценена несколькими общенациональными природоохранными НПО Литвы в качестве положительного примера применения процедур участия общественности.

61. Кроме того, Комитет отмечает, что после ратификации Конвенции Литвой основы законодательства, регулирующего территориально-пространственное планирование, были пересмотрены с целью обеспечения более четкой правовой базы, устанавливающей права общественности на участие и инициирование процедур рассмотрения.

В. Приемлемость и использование внутренних средств правовой защиты

62. Как уже отмечалось выше в пункте 12, Комитет считает сообщение приемлемым независимо от того факта, что последовательность процедур принятия решений, связанных с выдачей разрешения на строительство свалки, не была завершена в этот период и, в частности, тот факт, что разрешение о КПОЗ еще не было выдано и при этом сохранялась возможность его оспаривания в суде.

63. Автор сообщения сделал попытку использовать имевшиеся на начальном этапе внутренние средства правовой защиты. Комитет считает в определенной мере обоснованным довод автора сообщения, согласно которому недостатки в применении процедур, касающихся участия общественности, фактически не позволили ему осуществить свои права в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции, т.е. использовать возможность оспорить принятые решения на раннем этапе процесса принятия.

64. Кроме того, как отмечалось в пункте 59, в сообщении также затрагиваются вопросы, связанные с соблюдением требований Конвенции законодательством в целом,

т.е. вопросы, которые могут рассматриваться независимо от итогов процесса принятия решений по данной свалке.

С. Основные вопросы

Информирование общественности (уведомление) в соответствии с пунктом 2 статьи 6

65. Законодательство Литвы не содержит четкого требования о том, что общественность должна своевременно информироваться адекватным и эффективным образом.

66. Из информации, представленной Комитету, не ясно, была ли общественность уведомлена надлежащим образом о возможности участвовать в "разработке программы ОВОС" (т.е. на этапе определения круга проблем), как это предусмотрено в литовском законодательстве. В то же время было ясно показано, что заинтересованная общественность была проинформирована о возможностях участия в процессе принятия решений, касающихся "создания условий для сбора и удаления отходов в Вильнюсском уезде", а не в процессе, относящемся к оборудованию крупной свалки в непосредственной близости от жилья. Такое неточное уведомление не может рассматриваться в качестве "адекватного" и надлежащим образом информирующего о "характере возможных решений" в соответствии с требованиями Конвенции.

67. Требование в отношении информирования общественности "эффективным образом" означает, что государственным органам следует стремиться к использованию таких средств информирования общественности, которые обеспечивают для всех потенциально затрагиваемых лиц разумные возможности получить информацию о предлагаемых видах деятельности и возможности для участия. Если в этой связи для информирования общественности о возможностях участия в процедуре ОВОС сделан выбор в пользу опубликования информации в местной печати, то было бы намного более эффективно опубликовать уведомление в популярной ежедневной местной газете, а не в еженедельном официальном издании и если все местные газеты выходят только на еженедельной основе, требование об обеспечении "эффективности", предусмотренное Конвенцией, было бы соблюдено благодаря выбору газеты, тираж которой составляет 1 500 экземпляров, а не издания с тиражом 500 экземпляров.

68. Исходя из этого обстоятельства Комитет делает вывод о том, что в результате ненадлежащего уведомления общественности о характере возможных решений и неинформирования общественности эффективным образом Литва не обеспечила соблюдение пункта 2 статьи 6 Конвенции.

Разумные сроки в соответствии с пунктом 3 статьи 6

69. Требование о предоставлении "разумных сроков" означает, что у общественности должно быть достаточно времени для ознакомления с документацией и подготовки замечаний с учетом, среди прочего, характера, сложности и масштабов предлагаемой деятельности. Сроки, которые могут являться разумными в случае маломасштабного простого проекта, оказывающего лишь локальное воздействие, не являются таковыми в случае крупномасштабного сложного проекта.

70. Сроки, составляющие лишь десять рабочих дней, установленные Законом Литвы об ОВОС для ознакомления с документацией, включая доклад об ОВОС, и для подготовки к участию в процессе принятия решений, касающихся крупной свалки, не соответствуют требованию о разумных сроках, закрепленному в пункте 3 статьи 6. Этот вывод не может быть опровергнут тем фактом, что установленный период, составляющий десять дней, закреплен в законодательстве Литвы и что до сих пор, согласно информации соответствующей Стороны, никто не оспаривал продолжительность такого периода в качестве необоснованного.

Участие общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности, - пункт 4 статьи 6

71. Требование в отношении "участия общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности" следует рассматривать, во-первых, в рамках концепции поэтапного процесса принятия решений, когда на каждом этапе принятия решений обсуждаются и отбираются с участием общественности определенные варианты и на каждом последующем этапе принятия решений рассматриваются только такие вопросы, которые относятся к уже отобранному на предыдущем этапе варианту. Таким образом, исходя из конкретных потребностей заданной страны и предмета принятия решения, каждая Сторона имеет определенное право усмотрения при определении круга обсуждаемых вариантов на каждом этапе принятия решений. Такие этапы могут быть связаны с различными последовательными стратегическими решениями, принимаемыми в соответствии со статьей 7 Конвенции (в отношении политики, планов и программ) и различных индивидуальных решений в соответствии со статьей 6, которыми определяются базовые параметры и место размещения конкретного вида деятельности, его технический проект и, наконец, технические детали, относящиеся к конкретным природоохранным стандартам. В рамках любой такой процедуры, в которой требуется участие общественности, его следует обеспечивать уже на раннем этапе процедуры, когда открыты все варианты и когда возможно эффективное участие общественности.

72. Законодательство Литвы предусматривает участие общественности в принятии решений о планах и программах. С учетом этого обстоятельства и принимая во внимание структуру последовательных этапов принятия решений и правовые последствия различных решений в Литве, тот факт, что некоторые решения были приняты уже после того, как были приняты решения по некоторым вариантам (например, относительно выбора между вариантом свалки или вариантом мусоросжигательной установки) и когда обсуждался вопрос лишь о двух возможных местах размещения объекта, судя по всему, не выходит за упомянутые выше рамки права усмотрения.

73. Хотя имеющаяся в распоряжении Комитета информация является недостаточной для вывода о том, действительно или нет в данном конкретном случае общественность имела возможность для участия в определении круга проблем (т.е. в разработке программы ОВОС), Комитет приветствует подход, принятый в литовском законодательстве, согласно которому участие общественности предусмотрено уже на этапе определения круга проблем. Как представляется, это создает условия для участия общественности в принятии решений по ОВОС уже на раннем этапе.

74. С учетом общих соображений, изложенных в пунктах 73-75, система, согласно которой процесс выдачи разрешений КПОЗ начинается после завершения строительства, как это имеет место в случае Литвы, сама по себе не противоречит требованиям Конвенции, хотя в определенных обстоятельствах такое противоречие возможно. После завершения строительства объекта политические и коммерческие потребности в действительности могут исключить некоторые технические варианты, которые, возможно, теоретически рассматриваются в качестве открытых, но которые в сложившихся обстоятельствах не могут применяться в отношении построенного объекта. Ключевой вопрос заключается в том, имела или нет общественность возможность для участия в принятии решений в отношении выбора таких технологических вариантов на том или ином этапе всего процесса и до того, как "события на объекте" заставили отказаться от альтернативных вариантов. Если единственная возможность для общественности, позволяющая внести свой вклад в принятие решения по выбору технологических вариантов, которые должны рассматриваться с соблюдением требований статьи 6 об участии общественности, предоставляется на этапе, когда такая возможность для принятия определенных решений в отношении выбора приемлемых технологических вариантов фактически отсутствует, то в этом случае процесс не соответствует Конвенции.

75. В настоящем случае Комитет не убежден в том, что вопросы, касающиеся выбора технологических вариантов, которые полностью были сняты в связи с фактическим существованием свалки (например, такого важного вопроса, как выбор между вариантом

свалки и вариантом установки по сжиганию), не подпадают под определение решений, принимаемых на ранних этапах, когда имеются возможности для участия общественности. Ограниченность возможностей для участия общественности, выявленная в остальных разделах выводов, не имеет прямого отношения к тому факту, что этап КПОЗ начинается после завершения строительства. Как отмечает автор сообщения, для властей на деле вряд ли политически приемлемым вариантом является постоянное блокирование функционирования объекта путем отказа в течение неопределенного периода выдачи любого разрешения на его деятельность. Вместе с тем нельзя отрицать, что власти могли бы забраковать предложенный конкретный технологический вариант и этим заставить подрядчика представить новую заявку с предложением иной технологии.

76. В качестве общего вывода, вытекающего из этих соображений, можно указать на необходимость в более четком и транспарентном определении последовательных этапов принятия решений о выдаче разрешения, с тем чтобы общественность ясно понимала, по какому вопросу принимается решение и какие варианты находятся на рассмотрении на каждом этапе.

Следует поощрять заявителей проводить обсуждения с общественностью - пункт 5 статьи 6

77. Утверждения автора сообщения, касающиеся неучастия подрядчика (пункт 44), выглядят лишенными оснований с учетом того, что в соответствии с литовским законодательством именно подрядчик несет ответственность на деле за организацию участия общественности, в том числе за распространение соответствующей информации и сбор замечаний.

78. Однако упомянутая выше ведущая роль подрядчика в обеспечении участия общественности по сути порождает сомнения в том, насколько такое положение соответствует Конвенции. На деле на основании некоторых положений статьи 6 Конвенции можно сделать вывод о том, что соответствующая информация должна непосредственно распространяться государственным органом и что замечания следует представлять соответствующему государственному органу (см. пункт 2 d) iv) и v) статьи 6 и пункт 6 статьи 6). Соответственно возложение ответственности за обеспечение условий участия общественности исключительно на подрядчика не соответствует положениям Конвенции.

Информация, которая должна предоставляться в соответствии с пунктом 6 статьи 6

79. Что касается утверждений автора сообщения в отношении отсутствия части информации, касающейся принятия решений (пункт 45), то Комитет не считает себя правомочным проводить анализ точности данных, которые были положены в основу рассматриваемых решений. Хотя в Конвенции содержится требование о предоставлении доступа к информации об основных альтернативных вариантах, изученных заявителем, в ней не предписывается, какие альтернативные варианты подлежат изучению. Таким образом, роль Комитета заключается в выяснении того, были ли данные, имевшиеся у органов власти в процессе принятия решения, доступны общественности, а не в проведении проверки точности имевшихся данных.

Представление замечаний - пункт 7 статьи 6

80. Хотя в пункте 7 статьи 6 Конвенции содержится требование о том, что "процедура участия общественности позволяет ей представлять ... любые замечания, информацию, анализ или мнения", литовским законодательством право представлять замечания ограничивается *заинтересованной общественностью*, а сами замечания должны быть сформулированы в виде "обоснованных предложений", т.е. предложений, содержащих обоснованную аргументацию. В этом отношении законодательство Литвы не гарантирует в полном объеме права, предусмотренные Конвенцией.

Информация о решении - пункт 9 статьи 6

81. В связи с утверждением, касающемся нераспространения информации об окончательном решении (пункт 47), Комитет желает подчеркнуть, что Конвенция не предписывает публиковать само решение. В ней содержится лишь требование об информировании общественности о решении и предоставлении ей права доступа к решению с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения. Общественность информируется "незамедлительно" и "в соответствии с надлежащими процедурами". В этом пункте, в отличие от пункта 2 статьи 6, в Конвенции не содержится никаких дополнительных требований в отношении информирования общественности в связи с принятием решения, и, таким образом, на усмотрение Сторон оставлена разработка "надлежащих процедур" для включения их в национальное законодательство. Аналогичным образом в Конвенции не установлено точных требований в отношении документирования "причин и соображений, положенных в основу этого решения", за исключением требования о предоставлении подтверждения должного учета "результатов участия общественности", как это предписывается в соответствии с пунктом 8 статьи 6.

82. Ответ на вопрос о том, может или нет рассматриваться в качестве незамедлительного информирование общественности через 15 дней после принятия решения, зависит от конкретных обстоятельств (например, характера решения, вида и масштабов рассматриваемой деятельности) и соответствующих положений, закрепленных в национальной правовой системе (например, в отношении соответствующих процедур обжалования и их сроков). Не располагая достаточными знаниями о литовской правовой системе и ее надлежащих процедурах, Комитет на данном этапе не считает себя вправе принимать решение о том, являлось или нет своевременным уведомление о решении в данном конкретном случае. Вместе с тем Комитет принимает к сведению, что общественность была проинформирована о решении - поскольку данный факт не оспаривается автором сообщения - в форме, соответствующей применяемым в Литве процедурам.

83. В задачи Комитета не входит проведение оценки того, были или нет причины и соображения, на которых основано решение об ОВОС в отношении свалки, точными и не противоречащими действующим положениям литовского законодательства. Однако Комитет принимает к сведению, что заявление с изложением причин упомянутого выше решения относилось (поскольку данный факт не оспаривается автором данного сообщения) к итогам участия общественности.

84. Исходя из вышесказанного Комитет не может сделать вывод о том, был ли пункт 9 статьи 6 Конвенции применен надлежащим образом. Однако Комитет желает отметить, что независимо от продолжительности периода, предусматриваемого национальным законодательством для информирования общественности о решении, он должен быть "разумным" и, в частности, с учетом соответствующего срока, необходимого для инициирования процедур рассмотрения в соответствии с пунктом 2 статьи 9. Кроме того, форма информирования общественности и требования к документальному подтверждению причин и соображений, положенных в основу решения, должны определяться с учетом соответствующих сроков и других требований, необходимых для инициирования процедур рассмотрения в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции.

Участие общественности в подготовке планов по управлению отходами - статья 7

85. Поскольку основной объем деятельности, касавшейся подготовки планов сбора и удаления отходов, был проделан задолго до вступления Конвенции в силу для Литвы, Комитет не рассматривал вопросы, относящиеся к соответствующим утверждениям. Тем не менее Комитет придерживается мнения о том, что в ходе процесса ратификации Стороне следует стремиться к применению Конвенции. В этой связи Комитет отмечает, что на первом совещании Сторон (Лукка, Италия, октябрь 2002 года) Литва наряду с

другими сигнатариями одобрила заявление с призывом ко всем сигнатариями ввести в действие полный набор законодательных актов, посвященных вопросам осуществления, а также процедуры и механизмы для осуществления конкретных положений Конвенции и тем временем стремится максимально широко применять положения Конвенции (ECE/MP.PP/2/Add.1, пункт 9).

86. Однако Комитет, не проводя углубленного рассмотрения этого вопроса, придерживается мнения о том, что, хотя действующее законодательство, как представляется, соответствует статье 7, оно касается только планов и программ, на которые распространяется стратегическая экологическая оценка (СЭО), и что нет свидетельств существования предписаний в отношении участия общественности, которые бы охватывали другие планы и программы, относящиеся к окружающей среде.

Доступ к правосудию

87. Комитет принимает к сведению утверждение автора сообщения о том, что его право инициировать процедуры рассмотрения в соответствии с пунктом 2 статьи 9 было нарушено формой и сроками уведомления о решениях, касавшихся подробного плана и ОВОС. Однако Комитет также отмечает, что суд был готов начать отсчет срока для подачи обжалования с момента получения автором сообщения информации о решениях и что автор сообщения не воспользовался этой возможностью. Исходя из этого Комитет не считает, что у него имеются достаточные основания для вывода о несоблюдении пункта 2 статьи 9 Конвенции.

III. ВЫВОДЫ

88. Рассмотрев вышеизложенное, Комитет принимает выводы и рекомендации, приводимые в нижеследующих пунктах.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

89. Комитет делает вывод о том, что в результате неинформирования общественности адекватным, своевременным и эффективным образом о возможности участия в решениях, касающихся решения об ОВОС (пункты 65-69), и предоставления чрезмерно ограниченного времени для изучения документации и представления замечаний в связи с упомянутыми выше решениями, относящимися к рассматриваемой свалке, Литва не выполнила требования пунктов 2 и 3 статьи 6 Конвенции.

90. Кроме того, Комитет делает вывод о несоответствии статье 6 Конвенции следующих общих положений литовского законодательства:

- a) отсутствие четко сформулированного требования в отношении информирования общественности адекватным, своевременным и эффективным образом (пункт 2 статьи 6);
- b) установление фиксированного десятидневного периода для изучения документации и представления замечаний (пункт 3 статьи 6);
- c) возложение на подрядчика (заказчиков проекта), а не на соответствующие государственные органы ответственности за организацию участия общественности, в том числе за распространение соответствующей информации и сбор замечаний (пункт 2 d) iv) и v) статьи 6 и пункт 6 статьи 6);
- d) существование требований, согласно которым представляемые замечания должны быть "обоснованными", и ограничение права представлять такие замечания "заинтересованной общественностью") (пункт 7 статьи 6).

В. Рекомендации

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

- a) в соответствии с пунктом 37 b) приложения к решению I/7 рекомендовать правительству Литвы принять необходимые законодательные, нормативные, административные и другие меры, обеспечивающие:
 - i) установление четкого требования в отношении информирования общественности о процессах принятия решений, подпадающих под действие статьи 6, адекватным, своевременным и эффективным образом;
 - ii) установление разумных сроков в отношении различных этапов участия общественности с учетом этапа принятия решений, а также характера, масштабов и сложности предлагаемых видов деятельности;
 - iii) четкое определение ответственности соответствующих государственных органов с целью обеспечения таких возможностей для участия

общественности, которые предусмотрены Конвенцией, включая предоставление соответствующей информации и сбор замечаний;

- iv) обеспечение явной возможности представления любых замечаний любым представителем общественности даже в том случае, когда замечания не являются "обоснованными"; существует очевидная зависимость между сроком(ами) информирования общественности о решении и представлении текста решения наряду с причинами и соображениями, на которых оно основано, и сроками инициирования процедур рассмотрения в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции;
- v) назначение по каждой процедуре принятия решения, подпадающей под статью 6 Конвенции, государственного органа, у которого общественность может получить соответствующую информацию и которому могут направляться замечания или вопросы;
- vi) принятие всех планов и программ, относящихся к окружающей среде, с надлежащим участием общественности;

b) в соответствии с пунктом 37 с) приложения к решению I/7 предложить правительству Литвы разработать план действий по реализации изложенных выше рекомендаций с целью его представления Комитету до 31 декабря 2008 года;

c) предложить правительству Литвы представить Комитету информацию о принятых мерах и полученных результатах в рамках осуществления изложенных выше рекомендаций не позднее, чем за шесть месяцев до проведения четвертого совещания Сторон.
