



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
24 August 2011
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

Тридцать первое совещание
Женева, 22–25 февраля 2011 года

Доклад Комитета по вопросам соблюдения

Добавление

**Выводы и рекомендации по сообщению
АССС/С/2009/38 в отношении соблюдения
обязательств Соединенным Королевством
Великобритании и Северной Ирландии**

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения
25 февраля 2011 года

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Справочная информация.....	1–15	3
II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем.....	16–66	5
A. Законодательная основа	16–22	5
B. Справочная информация о фактах.....	23–40	6
C. Вопросы существа.....	41–66	10
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	67–89	19
IV. Вывод.....	90	24

I. Справочная информация

1. 7 мая 2009 года организация "Роуд сенс" (далее "автор сообщения") представила Комитету сообщение, в котором утверждается, что Соединенное Королевство не соблюдает свои обязательства в соответствии с преамбулой и статьями 1, 3, 4, пунктом 1 статьи 5, пунктами 2, 4, 5, 7 и 9 статьи 6 и пунктами 2 и 3 статьи 9 Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), в связи с процедурами, использованными в поддержку предлагаемого строительства объездной дороги вокруг шотландского города Абердин, которая известна как "Абердинский западный объездной маршрут" (АЗОМ). Предлагаемый АЗОМ предусматривает строительство 46 км отдельной дороги с отдельными проезжими частями обычного двухполосного типа, оборудованной съездами, посредством которых она будет соединена с существующей сетью магистральных и немагистральных дорог вокруг Абердина.

2. В сообщении утверждается, что соответствующая Сторона нарушила статьи 1, 3 и 4 Конвенции, не представив информацию о состоянии окружающей среды и находящихся под охраной видов, которые будут испытывать на себе воздействие АЗОМ. В нем говорится о том, что соответствующая Сторона не смогла обеспечить пригодность для этой цели экологической информации, представленной в экологическом отчете по АЗОМ и докладе о соответствующей оценке для моста через Особый охраняемый район реки Ди, и тем самым не выполнила требования преамбулы Орхусской конвенции и ее статьи 3. В нем также утверждается, что соответствующая Сторона нарушила статью 5, не предоставив информацию, которая могла помочь общественности принять меры для предотвращения или уменьшения ущерба, связанного с угрозой для указанных охраняемых видов.

3. Кроме того, в сообщении утверждается, что соответствующая Сторона нарушила статью 6, прямо не обратившись к общественности за замечаниями относительно того, где именно должен проходить АЗОМ, отказавшись предоставлять информацию о новых задачах в отношении этого предложения и не предложив общественности представлять любые замечания, информацию, результаты анализа или мнения по поводу предложенного маршрута. Далее в нем утверждается, что включение новой задачи в региональный стратегический план развития транспорта без какого-либо участия общественности является нарушением статьи 7. Автор сообщения утверждает, что своими действиями соответствующая Сторона ограничила сферу и порядок проведения общественного обследования по АЗОМ вопреки принципам справедливости, закрепленным в статьях 7 и 9. И наконец, автор сообщения утверждает, что отсутствие у общественности в Шотландии надлежащего доступа к открытой и недорогой процедуре пересмотра принятых решений в суде и/или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом, для оспаривания законности проекта по созданию АЗОМ как с правовой, так и процедурной точек зрения является нарушением статьи 9.

4. На своем двадцать четвертом совещании (30 июня – 3 июля 2009 года) Комитет определил в предварительном порядке, что сообщение является приемлемым. Во исполнение пункта 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон указанное сообщение 27 июля 2009 года было препровождено соответствующей Стороне вместе с перечнем вопросов в целях получения дополнитель-

ной информации. Кроме того, 27 июля 2009 года Комитет обратился к автору сообщения с просьбой дать разъяснения по некоторым вопросам.

5. Автор сообщения и соответствующая Сторона рассмотрели вопросы, поднятые Комитетом, соответственно 21 декабря 2009 года и 4 января 2010 года.

6. На своем двадцать шестом совещании (15–18 декабря 2009 года) Комитет постановил обсудить содержание указанного сообщения в ходе двадцать седьмого совещания (16–19 марта 2010 года).

7. В письме от 1 марта 2010 года и в приложениях к нему автор сообщения направил на рассмотрение Комитета дополнительные письменные представления, в которых он попытался внести ясность в некоторые аспекты, затронутые в ответе соответствующей Стороны от 4 января 2010 года, и представить Комитету информацию о последних событиях.

8. Комитет обсудил сообщение на своем двадцать седьмом совещании, проходившем с участием представителей соответствующей Стороны и авторов сообщения. В начале обсуждения Комитет подтвердил приемлемость сообщения.

9. В письмах от 31 марта 2010 года как автор сообщения, так и соответствующая Сторона представили дополнительную документацию и информацию, запрошенную Комитетом в ходе обсуждения на его двадцать седьмом совещании.

10. 15 апреля 2010 года соответствующая Сторона представила дополнительную информацию о всех документах, которые были предоставлены организацией "Природное наследие Шотландии" автору сообщения, а 20 мая 2010 года заинтересованная Сторона ответила на замечания, изложенные автором сообщения в его письме от 21 марта 2010 года.

11. 4 июня 2010 года автор сообщения также предоставил дополнительную информацию Комитету. 13 июля 2010 года соответствующая Сторона ответила на замечания, изложенные автором сообщения 4 июня 2010 года.

12. В письме от 27 октября 2010 года Комитет запросил у автора сообщения и соответствующей Стороны дополнительные разъяснения. Автор сообщения и соответствующая Сторона ответили на вопросы, поднятые Комитетом, соответственно 21 и 24 ноября 2010 года.

13. На своем двадцать седьмом совещании Комитет приступил к подготовке проекта выводов, завершив его на своем тридцатом совещании (14–17 декабря 2010 года). Затем, в соответствии с пунктом 34 приложения к решению 1/7, 12 января 2011 года проекты выводов были направлены для представления замечаний соответствующей Стороне и автору сообщения. Обеим сторонам было предложено представлять любые замечания до 9 февраля 2011 года.

14. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили замечания 21 февраля, при этом автор сообщения поднял вопросы в отношении статьи 9, в частности по поводу пункта 4 Конвенции.

15. На своем тридцать первом совещании Комитет на закрытом заседании приступил к окончательной доработке своих выводов, касающихся доступа к информации и участия общественности, с учетом полученных замечаний, отложив рассмотрение вопросов, относящихся к статье 9. Затем Комитет утвердил свои выводы и принял решение о том, что их следует опубликовать в качестве добавления к докладу совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем¹

A. Законодательная основа

Закон (Шотландии) о дорогах 1984 года

16. В соответствии с разделом 54 Закона о Шотландии 1998 года за вопросы транспорта отвечает правительство Шотландии. Одним из исполнительных органов шотландского правительства является Транспортное управление Шотландии. В Законе (Шотландии) о дорогах 1984 года излагается порядок строительства новых дорог, включая распространение проектов постановлений и распоряжений о принудительном выкупе земельных участков.

17. В соответствии с частью 1 приложения 1 Закона (Шотландии) о дорогах 1984 года выступающий за строительство дороги государственный орган обязан публиковать уведомление о своем намерении издать постановление согласно указанному закону. Затем заинтересованные стороны в течение по крайней мере шести недель могут опротестовать проекты этих постановлений.

18. Проекты постановлений должны сопровождаться экологическим отчетом, подготовленным в соответствии с разделом 20А Закона (Шотландии) о дорогах 1984 года, которым предусматривается, в частности, следующее: "Министры Шотландии публикуют уведомление об экологическом отчете, с тем чтобы в разумных пределах дать представителям общественности, которые, вероятно, будут заинтересованы в этом, возможность высказать свое мнение до принятия решения о том, следует ли приступать к реализации проекта, при этом министры не принимают какое-либо подобное решение без учета высказанного им по данному вопросу мнения в течение трех недель с даты издания уведомления об экологическом отчете". Такой экологический отчет должен сопровождаться не-техническим резюме.

19. Пунктами 5 и 6 приложения 1 Закона (Шотландии) о дорогах 1984 года предусматривается проведение местного общественного обследования в целях рассмотрения возражений, поступивших в адрес госсекретаря (в настоящее время – министров Шотландии в соответствии с разделом 53 Закона о Шотландии 1998 года) от какого-либо лица, которому должны направляться копии проектов постановлений, или от любого другого лица, которое предположительно будет затронуто ими, за исключением случаев, когда министры Шотландии в силу определенных обстоятельств признают проведение обследования ненужным.

20. В пункте 7 приложения 1 Закона (Шотландии) о дорогах 1984 года описываются обязанности, возлагаемые на шотландских министров, в связи с порядком подтверждения схем осуществления и постановлений, которые стали предметом местного общественного обследования. После рассмотрения возражений по поводу предлагаемого АЗОМ и документа докладчиков, назначенных для проведения слушания по итогам общественного обследования на местах, министры Шотландии могут либо утвердить предлагаемые проекты схем осуществления и постановлений с изменениями, которые они считают необходимым внести, либо отказать в подтверждении таких схем и постановлений. При вынесении этого решения министры Шотландии должны учитывать экологиче-

¹ В этом разделе резюмируются только основные факты, свидетельства и проблемы, которые были сочтены имеющими отношение к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

ский отчет, опубликованный в связи с соответствующим проектом, и любое мнение по нему или проекту, изложенное в письменном виде любым консультационным органом или другим лицом. Закон (Шотландии) о дорогах 1984 года не предписывает какие-либо сроки для принятия такого решения.

21. В том случае, если министры Шотландии примут решение подтвердить схемы осуществления и постановления, такие схемы и постановления должны пройти процедуру прямого одобрения. Это означает, что для вступления их в силу они должны быть утверждены резолюцией парламента Шотландии.

22. Правомочность решения министров Шотландии может быть обжалована в соответствии с положениями приложения 2 к Закону (Шотландии) о дорогах 1984 года и части 4 первого приложения к Закону (Шотландии) о приобретении земли (процедура получения разрешения) 1947 года путем направления ходатайства в Сессионный суд. Такое ходатайство направляется в течение шести недель с даты первой публикации уведомления о принятии парламентом резолюции, одобряющей соответствующий документ².

В. Справочная информация о фактах³

Предварительные исследования (1990-е годы)

23. Работа над АЗОМ была начата Региональным советом Грампиана в начале 1990-х годов. После консультаций с общественностью относительно различных вариантов маршрута в начале 1996 года Региональный совет Грампиана рекомендовал для южного участка маршрута вариант, известный под названием "Мертл", который представлялся ему наиболее предпочтительным. Позднее этот маршрут был одобрен Городским советом Абердина и Советом Абердиншира – местным органом власти, пришедшим на смену Региональному совету Грампиана.

Создание Современной транспортной системы (2000–2003 годы)

24. В сентябре и октябре 2000 года домашним хозяйствам и предприятиям были разосланы 10 000 вопросников относительно предлагаемой Современной транспортной системы Северо-восточного региона (СТС). После таких консультаций с общественностью и исследований, проведенных в 2002 и 2003 годах, советы утвердили также северный участок АЗОМ. В то время оба этих местных органа власти, действуя через Партнерство по развитию транспорта северо-востока Шотландии (НЕСТРАНС), разработали СТС. АЗОМ рассматривался в качестве ключевого элемента СТС, предусматривающего также меры по развитию пассажирских и грузовых железнодорожных перевозок, общественного транспорта, перехватывающих парковок, велосипедного и пешеходного движения. В 2003 году правительство Шотландии подтвердило, что оно будет осуществлять проект создания АЗОМ в качестве стратегической магистрали.

Рассмотренные варианты маршрута (2003–2004 годы)

25. В 2004 году тогдашний министр транспорта поручил провести исследование с целью обзора работы, проделанной в 1990-х годах в связи с маршрутом

² Решение министров Шотландии от 21 декабря 2009 года, препровожденное автором сообщения 1 марта 2010 года, стр. 8 англ. текста, пункт 30.

³ Эта справочная информация взята из графика, помещенного на вебсайте АЗОМ (см. www.awpr.co.uk).

"Мертл", и рассмотреть ряд альтернативных вариантов для его южного участка. Выполнение этой работы было поручено частной инженерно-консалтинговой фирме, которая должна была подготовить проекты по маршруту. В ходе этого изучения была проведена оценка четырех альтернативных вариантов маршрута в дополнение к коридору "Мертл", который представлялся более привлекательным.

Публичные выставки (2005 год)

26. Результаты изучения вариантов АЗОМ, состоявшегося в 2004 году, весной 2005 года были представлены общественности, которой было предложено высказать свои замечания. Это было осуществлено в виде серии публичных выставок в общинах, расположенных вблизи потенциальных маршрутов. Мероприятия проводились в формате передвижной выставки с привлечением инженеров проекта АЗОМ. Общественности были представлены ориентировочные карты и графические иллюстрации, а также информационные комплекты с формами для направления отзывов. После проведения консультаций поступило более 7 000 ответов.

Решение о маршрутном коридоре (2005 год)

27. После проведенных весной 2005 года выставок и исследований частной инженерно-консалтинговой фирмы министр транспорта принял решение в отношении оптимального коридора для АЗОМ. 1 декабря 2005 года министр объявил о том, что в стратегическом плане наилучший маршрут будет представлять собой сочетание дорог "Миллтимбер брэй" и "Питеркалтер/Стонхейвен", которые были представлены на публичной выставке. Он будет состоять из периферийной дороги вокруг города Абердин и скоростного участка, связывающего А90 и Стонхейвен.

Экологические исследования (зима 2005 года – по настоящее время)

28. С зимы 2005 года проводятся экологические исследования, в том числе исследования флоры, фауны и различных ее видов. Выводы экологических исследований, которые были завершены на момент публикации, были собраны в виде экологического отчета и обобщены в рамках краткого нетехнического документа.

Определение маршрутного коридора (южный участок) (весна 2006 года)

29. В период с зимы 2005 года по весну 2006 года группа по АЗОМ изучала различные варианты маршрутов вблизи предлагаемого южного участка в целях выявления предпочтительного маршрутного коридора, который можно было бы подвергнуть дальнейшему изучению. Результаты этих исследований были представлены в докладе о первоначальном этапе оценки.

30. В мае 2006 года министр транспорта обнародовал предпочтительный маршрутный коридор, в рамках которого в конечном итоге пройдет дорога. Решение министра было отражено в докладе о заключительном этапе оценки (имеется на вебсайте АЗОМ).

Проекты постановлений (зима 2006 года – весна 2008 года)

31. В декабре 2006 года министры Шотландии опубликовали проект специальных дорожных постановлений для АЗОМ вместе с подтверждающей документацией. Эти документы были направлены предусмотренным законом кон-

сультулирующим сторонам и размещены в местных библиотеках, отделениях советов и в интернете. В январе 2007 года на местах были организованы выставки для общественности, на которых можно было ознакомиться с подробными предложениями. Опубликованные документы включали проекты специальных дорожных постановлений с указанием главного направления новой дороги, экологический отчет с изложением последствий проложения такого маршрута для окружающей среды в пределах маршрутного коридора и вокруг него, нетехническое резюме указанного документа и проекты постановлений об изменении статуса существующих магистральных дорог. Публикация этих документов положила начало процессу законодательных консультаций, в ходе которых любое лицо имело возможность внести официальные возражения или представления по поводу данных предложений. Консультации завершились 9 февраля 2007 года.

32. В сентябре 2007 года был опубликован обновленный экологический отчет с указанием мер по смягчению экологических последствий, которые были предложены с целью уменьшить воздействие строительства этой дороги. Второй раунд официальных консультаций с общественностью по поводу предлагаемого маршрута, включая проведение ряда публичных выставок, состоялся после выхода постановлений и был завершен в конце октября 2007 года.

33. С учетом статуса Особого охраняемого района (ООР) реки Ди Транспортное управление Шотландии пришло к выводу, что в целях выполнения положений Директивы Хабитат Европейского союза (ЕС) следует провести оценку соответствия⁴. Привлеченные Транспортным управлением Шотландии консультанты завершили подготовку доклада с изложением оценки соответствия в апреле 2008 года. В докладе был сделан вывод о том, что в случае принятия соответствующих мер создание и эксплуатация АЗОМ не будут иметь негативные последствия для целей сохранения видов фауны, подпадающих под действие законов об охране (пресноводная жемчужница, атлантический лосось и выдра), при этом не будет нарушена целостность ООР реки Ди.

34. В письме от 8 августа 2008 года организация "Природное наследие Шотландии" довела до сведения Транспортного управления Шотландии и впоследствии шотландских министров следующий свой вывод. В случае выполнения указанных предложений в соответствии с предлагаемыми условиями/с учетом изменений правового характера предлагаемый АЗОМ не окажет отрицательного воздействия на целостность ООР реки Ди.

Общественное обследование на местах (зима 2008/2009 годов)

35. В апреле 2008 года министры Шотландии назначили докладчиков для проведения общественного обследования на местах, касающегося АЗОМ. Эти докладчики должны были рассмотреть все свидетельства, представленные в ходе обследования, а затем вынести рекомендации на рассмотрение министров. В случае выхода впоследствии постановления министров о начале осуществления указанной схемы, она должна быть представлена в парламент для окончательного утверждения. Общественное обследование на местах было начато 9 сентября 2008 года и завершено 10 декабря 2008 года, при этом завершающие заключительные представления были поданы в январе и феврале 2009 года.

⁴ Директива Совета 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 года об охране природных мест обитания и дикой фауны и флоры, ОJ L 206, 22.7.1992, стр. 7 англ. текста, с вносимыми поправками.

Доклад об общественном обследовании на местах имеется на посвященном ему вебсайте (<http://awpr-p.li.net/>).

Направление автором сообщения запроса о представлении доклада о популяции пресноводной жемчужницы

36. В июле 2008 года г-н Хокинс, один из авторов сообщения, запросил экземпляр доклада о мониторинге популяции пресноводной жемчужницы в этом районе реки Ди у организации "Природное наследие Шотландии" (ПНШ), которая является независимым консультантом правительства по вопросам охраны природы и ландшафта в Шотландии. И хотя г-н Хокинс предложил подписать обязательство о неразглашении информации в отношении мест размножения пресноводной жемчужницы другим сторонам, ПНШ решила не передавать этот доклад и в августе 2008 года направила г-ну Хокинсу отредактированный его вариант. Решение о непредставлении запрошенной информации было принято на основании Правила 10 5) g) Правил (Шотландии), касающихся экологической информации, 2004 года, которое гласит: "Государственный орган Шотландии может отказать в предоставлении экологической информации в том случае, если ее раскрытие нанесет, или вероятно нанесет, существенный ущерб... защите объектов окружающей среды, на которые распространяется данная информация". В соответствии с указанным письмом, это было сделано на том основании, что "любое раскрытие таких сведений может увеличить опасность судебного преследования. В случае предоставления ПНШ таких сведений вам, мы будем также обязаны предоставлять их любому другому обращающемуся с аналогичным запросом лицу, что приведет к сокращению нынешнего уровня защиты пресноводной жемчужницы в реке Ди".

Подготовка постановлений

37. После рассмотрения документа докладчиков по результатам общественного обследования и всех неснятых возражений министры Шотландии 21 декабря 2009 года заявили о своем решении внести в схемы осуществления и постановления ряд конкретных изменений по сравнению с опубликованными их проектами. Эти схемы и постановления содержат точное указание на то, где будет построена новая дорога. В соответствии с ранее данными обязательствами, согласно разделу 143А Закона (Шотландии) о дорогах 1984 года было выпущено указание, подтверждающее то, что на схемы осуществления и постановления, касающиеся новых автомагистралей, распространяется процедура прямого одобрения шотландского парламента, а это означает, что для вступления их в силу они должны быть утверждены резолюцией парламента Шотландии.

38. В январе 2010 года парламента Шотландии утвердил схемы осуществления и постановления, касающиеся новых автомагистралей, и 3 марта 2010 года принял соответствующую резолюцию в рамках процедуры прямого одобрения. Схемы осуществления и постановления, касающиеся новых автомагистралей, вступили в силу 31 марта 2010 года.

Обжалование в Управлении Уполномоченного по вопросам информации Шотландии

39. Г-н Хокинс, от имени автора сообщения, обжаловал в Управлении Уполномоченного по вопросам информации Шотландии решение ПНШ не предоставлять информацию о популяции пресноводной жемчужницы. В своем решении от 25 мая 2010 года Уполномоченный по вопросам информации Шотландии сделал заключение о том, что ПНШ имеет право удерживать информацию, со-

держасуюся в некоторых документах, которые были отобраны в ходе расследования, в случае, если такая информация касается местонахождения ареалов пресноводной жемчужницы. В отношении остальной информации ПНШ указала, что она более не стремится применять исключение, предусмотренное Правилем 10 5) g) Правил (Шотландии), касающихся экологической информации, 2004 года. Уполномоченный постановил, что ПНШ ранее неправильно применяла это исключение, и обязал ее предоставить исключенную таким образом информацию г-ну Хокинсу. Уполномоченный также постановил, что ПНШ не выполнила свои функции в плане предоставления консультаций и помощи, которые разумно было ожидать от нее, введя г-на Хокинса в заблуждение относительно характера и объема непредоставленной информации. Так, Уполномоченный счел, что ПНШ в этом отношении не выполнила свои обязательства согласно Правилу 9 1) Правил (Шотландии), касающихся экологической информации, 2004 года⁵.

Обжалование на основании Закона (Шотландии) о дорогах 1984 года

40. В апреле 2010 года автор сообщения начал процедуру обжалования на основании Закона (Шотландии) о дорогах 1984 года. В целом обоснованием для такого обжалования служило следующее:

а) при подготовке своего решения о создании АЗОМ министры не учли все результаты общественного обследования, в частности в отношении признанного уровня ожидаемого экологического ущерба;

б) министры полагали, что строительство этой дороги позволит получить определенные экономические выгоды, и последние стали главным обоснованием создания АЗОМ; вместе с тем общественность была лишена возможности оспорить такие предполагаемые выгоды в рамках общественного обследования;

в) при подготовке решения в отношении охраняемых в Европе видов министры не учли положения европейской Директивы об охране природных мест обитания и дикой фауны и флоры.

Автор сообщения также ходатайствовал об ограничении в судебном порядке возможных требований о покрытии издержек. 20 января 2011 года было вынесено постановление об ограничении возможных требований о покрытии издержек автора сообщения в связи с апелляцией суммой в 40 000 фунтов стерлингов. В полном объеме слушание по этой апелляции было намечено начать 22 февраля 2011 и завершить его за восемь дней.

С. Вопросы существа

Неадекватность доклада для информирования об оценке соответствия – преамбула и пункт 2 статьи 3 Конвенции

41. Автор сообщения указывает на ряд предполагаемых недостатков в вышедшем в апреле 2008 года докладе об оценке соответствия, заказанном Транспортным управлением Шотландии в соответствии с Директивой Хабитат ЕС. В частности, речь идет о существенных пробелах в приложении 9 к докладу, касающемся речного лосося реки Ди, а также о том, что с учетом разумных на-

⁵ Решение 073/2010 "Г-н А.Д. Хокинс и "Природное наследие Шотландии" от 25 мая 2010 года.

учных допущений невозможно сделать вывод о том, что данный проект не будет отрицательно сказываться на сохранности ООР реки Ди. Далее Директивой Хабитат предусмотрена "комплексная процедура", с тем чтобы комплексной оценкой были охвачены все факторы, которые могут повлиять на находящийся под защитой объект, а не только те, которые непосредственно относятся к осваиваемому району, как это предполагает Транспортное управление Шотландии. Кроме того, в указанном докладе не приводится полная информация о предлагаемых мерах по смягчению последствий, при этом данная деятельность в значительной степени оставлена на усмотрение подрядчиков. Автор сообщения утверждает, что эти недостатки сводят на нет возможную значимость выводов доклада или ответа ПНШ от 8 августа 2008 года. Кроме того, автор сообщения возражает против процедуры, согласно которой экологический отчет и доклад об оценке соответствия заказывает у консультантов учреждение, пропагандирующее строительство этой дороги. Он утверждает, что в заказанных докладах информация представлена в виде, специально рассчитанном на потребности и требования Транспортного управления Шотландии, и что, по сути, консультанты действуют по указанию Управления и оказывают ему поддержку в отношении АЗОМ, а не выступают в качестве независимых советников общественности и правительства Шотландии в вопросах оценки экологического воздействия создания указанного маршрута.

42. Автор сообщения утверждает, что путем предоставления неадекватной и неточной экологической информации заинтересованная Сторона ограничила возможности для выступления общественности против решения государственного органа, что имело негативные последствия в отношении окружающей среды, и принятия обоснованных в экологическом плане решений. Он утверждает, что это противоречит преамбуле Конвенции, которая признает "важное значение полного учета экологических соображений при принятии решений на правительственном уровне и вытекающую из этого необходимость того, чтобы государственные органы располагали точной, всеобъемлющей и новейшей экологической информацией". Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не выполняет свои обязательства по пункту 2 статьи 3, согласно которому каждая Сторона стремится обеспечить, чтобы должностные лица и государственные органы оказывали общественности помощь и обеспечивали ей ориентацию в получении доступа к информации, в облегчении ее участия в процессе принятия решений и в получении доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

43. В отношении утверждений автора сообщения, касающихся пункта 2 статьи 3, соответствующая Сторона заявляет, что она приняла необходимые законодательные и нормативные меры, предусмотренные для выполнения обязательств по Конвенции. В отношении преамбулы соответствующая Сторона утверждает, что она призвана содействовать толкованию положений постановляющей части Конвенции и не является обязательным положением или положением постановляющей части этого документа. Несмотря на это, соответствующая Сторона вместе с тем утверждает, что общие принципы толкования, изложенные в преамбуле, были соблюдены.

44. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что основной вопрос о том, подходит ли экологическая информация, содержащаяся в экологическом отчете и в докладе об оценке соответствия, для такой цели, является вопросом существа, а также вопросом, по которому автор сообщения представил свидетельства в ходе общественного обследования на местах. Учитывая тот факт, что автор сообщения направил свои утверждения Комитету до того, как докладчики сообщили о своих рекомендациях после проведения общественного обследования

ния на местах, и еще до того, как министры Шотландии провели оценку соответствия предложенного АЗОМ, соответствующая Сторона заявляет, что утверждение автора сообщения о том, что информация в экологическом отчете и докладе о надлежащей оценке является непригодной для соответствующей цели, было преждевременным.

Отказ предоставить подробную информацию о местах размножения пресноводной жемчужницы – статьи 1, 4 и 5

45. Автор сообщения утверждает, что отказ предоставить информацию о состоянии окружающей среды учреждением правительства Шотландии является нарушением статей 1 и 4 Конвенции и не учитывает положения статьи 3. Он утверждает, что отсутствие доступа к информации о популяции пресноводной жемчужницы, включенной в доклад, не позволило ему принять меры в нескольких отношениях. Во-первых, без этого доклада он не смог проверить адекватность мер, принятых правительством Шотландии и его представителями с целью не допустить ухудшения состояния среды обитания пресноводной жемчужницы в пределах ООР реки Ди Абердиншира и привлечь это правительство к ответственности за бездействие. Автор сообщения утверждает, что в данном случае соответствующая Сторона также не выполняет пункт 1 с) статьи 5 Орхусской конвенции, согласно которому в случае любой надвигающейся угрозы окружающей среде (в данном случае – пресноводной жемчужнице) должен иметься доступ к информации, которая могла бы позволить общественности принять меры для предотвращения или смягчения последствий ущерба, возникающего в связи с такой угрозой. Во-вторых, автор сообщения утверждает, что непредоставление доклада, который включает в себя информацию о распространности пресноводной жемчужницы в районе предлагаемого нового моста для АЗОМ, сузило возможности автора сообщения эффективно противодействовать строительству этой автомагистрали. Такой отказ имел еще более негативные последствия в связи с готовностью ПНШ представить этот доклад консультантам, оказывавшим содействие Транспортному управлению Шотландии в обосновании необходимости создания АЗОМ. В-третьих, автор сообщения указывает, что он направил в Комиссию Европейского союза жалобу, в которой утверждает, что выступающие за предлагаемый АЗОМ субъекты не выполняют Директиву Хабитат и Директиву о стратегической экологической оценке (СЭО)⁶. Автор сообщения утверждает, что без доступа к заказанному ПНШ докладу, в котором отмечается сокращение популяции пресноводной жемчужницы, он будет не в состоянии обратить внимание Европейской комиссии на несоблюдение Директивы Хабитат правительствами Шотландии и Соединенного Королевства.

46. Соответствующая Сторона утверждает, что ее решение не разглашать содержание доклада было принято на основании пункта 4 h) статьи 4 Конвенции. Она утверждает, что пресноводной жемчужнице исчезновение угрожает по всей Европе, при этом ее популяция сокращается в результате перелома, изменения качества воды в ходе инженерных и других речных работ, а также незаконного промысла жемчуга. Считается, что в Шотландии условия для сохранения данного вида являются наиболее благоприятными. В прошлом его популяция в реке Ди страдала от незаконного промысла жемчуга. Соответствующая Сторона заявляет, что процедуры и правила общественного обследования на местах требуют от всех сторон, включая докладчика, наличия доступа ко всем представ-

⁶ Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 года по оценке воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду.

ленным материалам, при этом никто не располагает полномочиями ограничивать распространение сведений. Соответствующая Сторона заявляет, что при передаче информации о пресноводной жемчужнице тщательно оцениваются соответствующие риски для обеспечения дальнейшей всесторонней защиты этого вида. Она утверждает, что предоставление подробной информации, запрошенной автором сообщения, могло привести к публикации сведений о местонахождении и размерах всех известных популяций пресноводной жемчужницы в реке Ди, создав дополнительную угрозу незаконного целенаправленного промысла жемчуга. Она отмечает, что ее решение не разглашать эти сведения было поддержано Уполномоченным по вопросам информации Шотландии в его решении от 25 мая 2010 года.

47. В отношении утверждения автора сообщения в связи с пунктом 1 с) статьи 5 соответствующая Сторона утверждает, что это положение относится к тем ситуациям, когда существует неминуемая или непосредственная угроза для окружающей среды, что не имеет места в случае с предлагаемым АЗОМ. Она утверждает, что в любом случае экологические последствия предлагаемого АЗОМ были проанализированы и отражены в экологическом отчете. Она утверждает, что автор сообщения не представил никаких примеров того, что правительство Шотландии не предоставило информацию, позволяющую общественности принять меры для предотвращения или уменьшения ущерба от угрозы для охраняемого вида по смыслу статьи 5, в силу чего данное утверждение является необоснованным.

Отказ предоставить "доклад о популяции барсуков" – статьи 1, 4 и 5

48. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона также нарушила статьи 1 и 4 Конвенции в связи с отказом предоставить доклад, подготовленный представителями Транспортного управления Шотландии о популяции барсуков вдоль АЗОМ, на том основании, что в случае разглашения такой информации увеличится опасность уничтожения этого вида фауны. Он утверждает, что впоследствии докладчики, проводившие общественное обследование для министров Шотландии, не позволили автору сообщения представить свидетельства по докладу о популяции барсуков, при этом они не намеревались ознакомить запрашивающую сторону с самим докладом. Автор сообщения утверждает, что отсутствие этого доклада не позволило его свидетелям высказаться по поводу недостаточности усилий, предпринимаемых для защиты барсуков от последствий создания данного маршрута, при этом он был не в состоянии эффективным образом поставить вопрос об адекватности мер по смягчению последствий, сообщенных Транспортным управлением Шотландии. Автор сообщения утверждает, что краткость периода, предшествовавшего началу проведения общественного обследования, не позволила ему запросить информацию согласно Закону (Шотландии) о свободе информации 2002 года.

49. Соответствующая Сторона настаивает на том, что утверждение автора сообщения о непредставлении, в нарушение статьи 4 Конвенции, информации о состоянии окружающей среды и популяциях охраняемых видов, затрагиваемых предлагаемым созданием АЗОМ, является необоснованным. Соответствующая Сторона заявляет, что барсуки и их норы охраняются согласно Закону об охране барсуков (1992 год) и другому соответствующему законодательству. В экологическом отчете, опубликованном в 2007 году, содержалась оценка по целому ряду находящихся под охраной видов, включая барсуков. Результаты оценки представлены в виде технических приложений к указанному экологическому отчету, при этом соответствующая информация кратко изложена в самом его тексте. Добавление 10.2 содержит подробную информацию об оценке популя-

ции барсуков. Соответствующая Сторона утверждает, что, по аналогии с положением популяции пресноводной жемчужницы, о котором говорилось выше, точные сведения о местонахождении барсучих нор в экологическом отчете опубликованы не были, поскольку было сочтено, что раскрытие такой информации увеличит опасность сокращения популяции этого охраняемого вида в результате охоты на них с использованием приманки и силков. Соответствующая Сторона отмечает, что автор сообщения не направлял просьбу о предоставлении информации ни на основании Закона (Шотландии) о свободе информации 2002 года, ни на основании Правил (Шотландии), касающихся экологической информации, 2004 года в отношении добавления 10.2 к экологическому отчету (добавление об оценке положения популяции барсуков).

Недостаточное участие общественности в отношении предлагаемого варианта АЗОМ – статья 6

50. Согласно утверждению автора сообщения, 1 декабря 2005 года министр объявил, что АЗОМ будет проходить по трассе, которая не относится к числу пяти маршрутов, рассмотренных в ходе консультаций с общественностью. Новая трасса объединяет в себе элементы первоначального маршрута "Миллтимбер брэй" и предусматривает включение скоростного участка, соединяющего АЗОМ с магистралью А90 в районе Стонхейвена в 15 км к югу от Абердина. Автор сообщения утверждает, что, таким образом, правительство Шотландии фактически провело консультации по пяти вариантам маршрутов, а затем выбрало шестой. Стороны, затронутые изменением АЗОМ, не смогли представить свои замечания относительно нового маршрута и его дополнительного воздействия на окружающую среду ни в ходе консультаций весной 2005 года (которые не включали окончательно выбранный маршрут), ни во время последующих консультаций в 2006 году по вопросу о согласовании маршрута (когда вопрос о выборе маршрута сам по себе не обсуждался).

51. Автор сообщения утверждает, что до этого общественность не имела ни малейшего представления о предлагаемом строительстве скоростного участка и соответственно консультации с ней по этому вопросу не проводились. Кроме того, на момент объявления о строительстве этого скоростного участка 1 декабря 2005 года планировалось, что он будет представлять собой обычную однополосную дорогу. Впоследствии выступающие за предлагаемый маршрут субъекты стали уточнять выбранный маршрут и изменили проект скоростного участка, который стал двухполосным.

52. По поводу обязательств соответствующей Стороны по Конвенции автор сообщения утверждает, что общественность не была заранее проинформирована о предложении, предусматривающем вариант маршрута "Миллтимбер брэй"/скоростной участок, и ей не предлагалось высказать свои замечания по этому варианту маршрута, как это требуется в соответствии с пунктом 2 статьи 6. Подлинное и открытое обсуждение общественностью всех вариантов, как это предусмотрено пунктом 4 статьи 6, обеспечено не было. Кроме того, общественность не была проинформирована о новых целях, предусмотренных для этого маршрута (которые были определены только после того, как он был выбран), хотя это необходимо в соответствии с пунктом 5 статьи 6. К тому же общественность не имела возможности представить в письменной форме или, в соответствующих случаях, в ходе публичного слушания или рассмотрения вопроса с участием заявителя какие-либо замечания, информацию, анализ или мнения относительно окончательного выбора варианта маршрута, хотя это требуется в соответствии с пунктом 7 статьи 6 настоящей Конвенции.

53. В соответствии с Законом (Шотландии) об информации автор сообщения обратился к правительству Шотландии с просьбой предоставить информацию о причинах выбора маршрута "Миллтимбер брэй"/скоростной участок. Эта информация предоставлена не была. На вопрос о протоколе заседания, содержащего запись этого решения, представитель правительства Шотландии ответил, что запись заседания не велась и такой протокол отсутствует. Автор сообщения утверждает, что это совершенно немыслимо с точки зрения порядка проведения совещания, на котором принимается важное решение, имеющее значительные финансовые последствия. Автор сообщения утверждает, что правительство Шотландии, не представив объяснение по поводу причин изменения маршрута АЗОМ, о котором было объявлено 1 декабря 2005 года, не выполнило свои обязательства в соответствии с пунктом 9 статьи 6 Конвенции.

54. Соответствующая Сторона на это отвечает, что вариант коридора "Миллтимбер брэй"/скоростной участок объединяет два варианта, представленные в ходе консультаций с общественностью весной 2005 года (т.е. сочетание вариантов дорог "Миллтимбер брэй" и "Питеркалтер/Стонхейвен", которые представлялись на выставках весной 2005 года). После объявления 1 декабря 2005 года о принятии варианта коридора "Миллтимбер брэй" и скоростного участка в начале 2006 года предусмотренным и не предусмотренным законом консультативным органам (в том числе общинным советам) были направлены требуемые письма. Соответствующая Сторона признает, что комбинированный вариант, объединяющий южный и скоростной участки дороги, впервые был представлен для целей консультаций именно в этих письмах. Вместе с тем общественность и заинтересованные стороны впоследствии получили возможность высказать свои замечания по всей схеме, включая южный и скоростной участки, когда в декабре 2006 года и осенью 2007 года были опубликованы проекты схем осуществления и постановлений. Соответствующая Сторона утверждает, что публикация предусмотренной законодательством документации в соответствии с Законом (Шотландии) о дорогах 1984 года позволила общественности и заинтересованным сторонам изучить предлагаемый вариант уточнения этой схемы (в том числе южного и скоростного участков) и выразить в своих замечаниях согласие, возражения или иную точку зрения. Кроме того, в определенных местах вдоль будущей трассы были официально организованы рассчитанные на общественность выставки, приуроченные к публикации проектов схем и постановлений. Соответствующая Сторона утверждает, что в соответствии с Законом (Шотландии) о дорогах министры Шотландии при принятии решения о подтверждении проектов схем осуществления и постановлений обязаны сообщать о содержании их решения и любых применимых условиях.

Ограничение предмета общественного обследования и числа возможных вариантов – пункт 4 статьи 6

55. Автор сообщения утверждает, что общественное обследование, проведенное в период с сентября 2008 года по январь 2009 года, касалось предложения, которое, как заявило правительство, уже было подтверждено в качестве стратегического направления. Автор сообщения утверждает, что предмет этого обследования, как он определен докладчиками согласно распоряжению министра правительства Шотландии, был слишком ограничен, вследствие чего позиции сторон, в том числе автора сообщения, возражающих против этой схемы, оказались ущемлены. Не было предусмотрено возможности для обсуждения варианта, предполагающего отказ от строительства объезда или использование каких-либо других форм управления движением, или же варианта строительства дороги к востоку от города, поскольку с самого начала обследования исходи-

ли из того, что министр уже принял принципиальное решение о том, что объездная дорога должна проходить к западу от города. Автор сообщения отмечает, что последствия такого ограничения становятся очевидными при ознакомлении с некоторыми выводами и заключениями докладчиков, которые, например, сочли, что выбранный маршрут крайне неблагоприятно скажется на многолетних лесах в районе Кингкози и почти на всех "местных ландшафтных районах группы 3"; вместе с тем он ощущал свое бессилие, не имея возможности выступить против данной схемы по этим основаниям, поскольку какой-либо альтернативной схемы не было. Автор сообщения утверждает, что в свете вышесказанного данное общественное обследование не может рассматриваться как удовлетворяющее требованиям пункта 4 статьи 6, который предусматривает участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов.

56. Автор сообщения утверждает, что какие-либо консультации по вопросу о южном участке маршрута применительно к СТС не проводились. Кроме того, автор сообщения утверждает, что консультации по вопросу о северном участке, как представляется, не затрагивали мост через реку Ди. В сообщении также говорится о том, что рассылка в сентябре и октябре 2000 года 10 000 домохозяйств вопросника по СТС не может быть приравнена к открытым консультациям, поскольку не охваченные ею домохозяйства также должны были получить возможность высказать свое мнение. Наконец, соответствующая Сторона не предоставила информацию о географическом местонахождении домохозяйств, которым направлялся указанный вопросник.

57. Соответствующая Сторона утверждает, что автор сообщения ошибается, утверждая, что правительство Шотландии не стремилось открытым образом получить замечания общественности относительно предложений по маршруту АЗОМ. Она заявила, что обширные консультации проводились в ходе всей разработки АЗОМ. Она утверждает, что консультации с общественностью по поводу южного участка состоялись в 1990-х годах, когда он носил название "западный участок". Она не признает, что общественное обследование не отвечало требованиям пункта 4 статьи 6. Кроме того, она утверждает, что законодательный порядок, предусмотренный Законом (Шотландии) о дорогах 1984 года, предоставил общественности возможность высказать свои возражения в письменной форме, а также принять участие в обследованиях на местах. Кроме того, для общественности официально организовывались выставки в определенных местах вдоль будущей трассы. Соответствующая Сторона утверждает, что лица, возражавшие против проектов схем осуществления и постановлений, имели возможность выступать за альтернативный маршрут. Она утверждает, что поступление ряда возражений по проектам постановлений привело к обсуждению вариантов, альтернативных предлагаемому маршруту АЗОМ, что рассматривалось как общественное обследование на местах. Она отмечает, что автор сообщения участвовал в общественном обследовании на местах и представил его участникам сведения по целому ряду вопросов.

Изменения в проекте создания Современной транспортной системы – статья 7

58. Автор сообщения утверждает, что впоследствии Транспортное управление Шотландии обосновывало пересмотр маршрута изменением целей АЗОМ в плане транспортного планирования, которые в настоящий момент включают следующую дополнительную, ретроспективную стратегическую цель в области транспорта: "Сокращение транспортного потока (в том числе перенаправление автотранспортных средств для перевозки тяжелых грузов на большие расстоя-

ния) на нынешнем перегруженном участке автомагистрали А90, проходящей через Абердин и к югу от него". Автор сообщения утверждает, что введение новой цели, предусматривающей сокращение транспортного потока на А90, стало серьезным изменением с точки зрения целей стратегического плана развития транспорта (СТС) и что правительство Шотландии, изменив стратегический план развития транспорта путем включения в него новой и далеко идущей цели без какого-либо обсуждения или участия общественности, нарушило статью 7 Конвенции.

59. Соответствующая Сторона утверждает, что цели СТС не менялись с момента ее обнародования в 2003 году. Она заявляет о том, что пересмотренная цель, на которую ссылается автор сообщения, на самом деле представляет собой измененный вариант одной из целей самого проекта АЗОМ, а не цель СТС. Она говорит о том, что цели проекта АЗОМ были пересмотрены и консолидированы в 2005 году в рамках процесса выявления предпочтительного коридора⁷.

Доступ к правосудию – статья 9

60. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона нарушила пункты 2 и 3 статьи 9 Конвенции, обосновывая это фактическим отсутствием у общественности Шотландии доступа к открытой и недорогостоящей процедуре рассмотрения судом и/или другим независимым и беспристрастным органом, созданным в соответствии с законом, с целью оспорить субстантивную и процессуальную законность предлагаемого АЗОМ.

61. Автор сообщения утверждает, что общественное обследование на местах предлагаемого АЗОМ нельзя считать рассмотрением независимым и беспристрастным органом, через который надлежит оспаривать законность решения о создании АЗОМ, с учетом предмета обследования и факта доведения до сведения докладчиков распоряжений министра Шотландии относительно его предмета. Он отмечает, что такая конкретная проблема, вполне возможно, возникает во всех случаях, когда общественное обследование на местах проводится в связи с проектами, за которые выступает само правительство Шотландии. Он утверждает, что такое обследование не может считаться независимым или отвечающим интересам общественности и затрагиваемых данным предложением лиц.

62. Кроме того, автор сообщения утверждает, что возможности добиваться справедливости в рамках системы судебного надзора Шотландии являются ограниченными. Судебный надзор предполагает оспаривание юридической силы решения. Это не позволяет осуществляющему надзор суду рассматривать свидетельства с целью составить свое собственное представление о реальных обстоятельствах дела.

63. Автор сообщения также утверждает, что чрезмерно высокая стоимость передачи дела на рассмотрение в рамках процедуры судебного надзора в Шотландии фактически лишает любое лицо или небольшую организацию возможности добиваться правосудия в области охраны окружающей среды с использованием такой процедуры. В связи с этим автор сообщения утверждает, что принципы, регулирующие право на получение постановлений суда об ограничении издержек, лишены четкости, и, даже несмотря на готовность судов Шот-

⁷ Доклад о сводной оценке разработки проекта АЗОМ за 2005–2006 годы имеется по адресу: <http://www.awpr.co.uk/d/Documents%20and%20Reports/Project%20Development%202005%20-%202006%20Consolidation%20Report.pdf>.

ландии выносить такие постановления, устанавливаемый верхний предел может оказаться слишком высоким.

64. Автор сообщения утверждает, что Правило 15 Правил (Шотландии) о предоставлении правовой помощи по гражданским делам 2002 года, наряду с указаниями Совета по правовой помощи Шотландии, фактически запрещает оказание правовой помощи по интересующим общественность делам, связанным с окружающей средой⁸. Автор сообщения утверждает, что для выполнения требований, предусмотренных Правилем 15, заявитель должен доказать неизбежность возникновения серьезного ущерба в случае отказа в удовлетворении его ходатайства. Вместе с тем в Руководящих указаниях предусмотрено, что "критерии более широкого общественного интереса не будут удовлетворены ... в тех случаях, когда мы рассматриваем вопрос об интересах, которые носят, по сути, частный характер". Автор сообщения утверждает, что правильность такого утверждения, как представляется, невозможно доказать. Если физическое лицо не испытывает существенного воздействия в результате решения данного вопроса, то требование Правила 15 остается неудовлетворенным и в правовой помощи будет отказано. Вместе с тем, если интерес этого физического лица и его связь с этим явлением представляются реальными, то такому заявителю может быть заявлено, что его интерес на самом деле является частным интересом, при этом интересы широкой общественности не могут быть приняты во внимание.

65. Кроме того, хотя в Шотландии не предусмотрен официальный срок для начала разбирательства в рамках судебного надзора, установлен шестинедельный срок для обжалования решений министра в отношении дорожных постановлений. Автор сообщения считает, что этого времени недостаточно для подготовки документа, позволяющего реально оспорить решение министра в отношении воздействия на окружающую среду строительства той или иной магистральной дороги.

66. Соответствующая Сторона утверждает, что в задачи общественного обследования на местах не входило выполнение функций независимого и беспристрастного органа, через который автор сообщения согласно статье 9 имел право оспаривать решение о создании АЗОМ. В частности, она отмечает, что проведение общественного обследования на местах, которое предназначено для информирования о еще не принятом решении, нельзя приравнивать к выполнению функций независимым и беспристрастным органом, через который надлежит оспаривать законность решения о создании АЗОМ. Вместо этого, как утверждает соответствующая Сторона, после принятия решения о начале осуществления проекта создания АЗОМ вступила в силу процедура оспаривания этого решения в предусмотренном законом порядке согласно пункту 2 Приложения 2 к Закону (Шотландии) о дорогах 1984 года. Она отмечает, что решение, которым министры Шотландии утвердили проекты схем осуществления и постановлений, должно было содержать информацию о праве оспорить его обоснованность. Таким образом, общественность имела возможность принять меры к тому, чтобы оспорить законность данного решения с точки зрения вопросов существа или процессуальных вопросов в порядке, предусмотренном законодательством. В отношении утверждений автора сообщения по поводу ограничения сферы рассмотрения в рамках судебного надзора соответствующая Сторона настаивает на том, что, в то время как основной функцией судебного надзора является изучение процессуальной и юридической обоснованности решения, в

⁸ Текст устного выступления от имени организации "Роуд сенс" в ходе слушаний, прошедших в Комитете 17 марта 2009 года.

ходатайстве о пересмотре судебного решения могут быть поставлены под сомнение соразмерность или целесообразность решения или изучен любой вопрос об ошибке в связи с этим решением и что это полностью соответствует пункту 2 статьи 9 Конвенции.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

Общие соображения

67. Соединенное Королевство сдало на хранение свой документ о ратификации Конвенции 23 февраля 2005 года. Для Соединенного Королевства Конвенция вступила в силу 24 мая 2005 года.

Сообщение об оценке соответствия, не отвечающей своему назначению – преамбула и пункт 2 статьи 3

68. В отношении утверждений автора сообщения о том, что сообщение об оценке соответствия не отвечает своему назначению и, следовательно, является нарушением преамбулы и пункта 2 статьи 3 Конвенции, Комитет отмечает, что преамбула, играя важную роль в толковании Конвенции, сама по себе не создает юридических обязательств. Что касается утверждений автора сообщения в связи с пунктом 2 статьи 3, то Комитет не в состоянии оценить фактическую точность сообщения об оценке соответствия. Он не считает, что утверждения автора сообщения свидетельствуют о нарушении пункта 2 статьи 3 Конвенции.

Информация о местонахождении популяций пресноводной жемчужницы – статьи 1, 4, пункт 4 h), и 5

69. Комитет отмечает, что после обсуждения указанного сообщения на его двадцать седьмом совещании Уполномоченный по вопросам информации (УВИ) Шотландии опубликовал свое решение о заявлении г-на Хокинса относительно доступа к информации о местонахождении популяций жемчужниц. Уполномоченный установил, что ПНШ обязана была предоставить доклады о пресноводной жемчужнице, изъяв из них только сведения о местонахождении ее популяций.

70. В результате принятия Уполномоченным решения о том, что вся информация, за исключением сведений о местонахождении популяций жемчужницы, должна быть опубликована, Комитету в настоящий момент необходимо рассмотреть лишь вопрос о том, соответствует ли изъятие остальной информации пункту 4 h) статьи 4 Конвенции.

71. Комитет, не имея возможности ознакомиться с изъятой информацией, для целей настоящего рассмотрения должен исходить из того, что такая информация действительно касается местонахождения пресноводной жемчужницы. Комитет отмечает указание соответствующей Стороной на то, что в прошлом жемчужница была предметом незаконного промысла.

72. Исходя из этого, Комитет считает, что согласно пункту 4 h) статьи 4 изъятая информация относится к "местам размножения редких видов", под которыми в данном случае понимаются места размножения редких пресноводных жемчужниц.

73. Вместе с тем это представляет собой только первый шаг. Пунктом 4 статьи 4 предусмотрено, что основания для отказа "толкуются ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации".

74. Комитет отмечает, что ПНШ признала следующее: "ее позиция никоим образом не отражается на собственном праве г-н Хокинса в качестве физического лица получить доступ к запрашиваемой информации" (пункт 30, решение УВИ 073/2010, «Д-р А. Д. Хокинс и "Природное наследие Шотландии"»). Тем не менее ПНШ высказала то мнение, что в случае предоставления г-ну Хокинсу изъятых информации последняя затем поступит в общественное пользование и ПНШ не сможет отказать в раскрытии информации другим представителям общественности, некоторые из которых, возможно, используют ее в целях, наносящих ущерб дальнейшему выживанию этого вида.

75. Комитет отмечает, что Уполномоченный рассмотрел вопрос о том, могла бы или должна была бы ПНШ предоставить изъятую информацию г-ну Хокинсу в обмен на обязательство не разглашать ее другим лицам (пункт 33, решение УВИ 073/2010 «Д-р Д. Хокинс и "Природное наследие Шотландии"»). Уполномоченный признал, что Правилами, касающимися экологической информации, предусматривается всеобщее право на доступ к экологической информации, которое в равной степени распространяется на всех лиц. Они не содержат положения о том, что информация предоставляется только определенным категориям лиц или тем, кто обязался не распространять эту информацию дальше (пункт 31 решения). Таким образом, Уполномоченный признал, что он не располагает полномочиями требовать предоставления информации в каком-либо разрешительном или условном порядке или обеспечивать соблюдение такого порядка в соответствии с положениями Правил, касающихся экологической информации (пункт 32 решения). Он отметил, что это не мешает тому или иному органу государственной власти пойти на то, чтобы предоставлять информацию отдельным физическим лицам на конфиденциальной или разрешительной основе. Вместе с тем любые такие меры касались бы только указанных сторон и не являются обязательными в соответствии с данными правилами.

76. Комитет отмечает, что в статье 4 Конвенции упоминается "общественность", в то время как в статье 6 Конвенции ссылка делается на "заинтересованную общественность". Вместе с тем далее в Конвенции различие между теми и другими не проводится. Таким образом, все представители заинтересованной общественности имеют равные права по Конвенции.

77. Таким образом, если исключение согласно пункту 4 h) статьи 4 следует рассматривать ограничительно и предоставить г-ну Хокинсу доступ к изъятых информации, с тем чтобы он мог осуществить свое право на участие в соответствии со статьей 6, то и другие представители заинтересованной общественности будут иметь аналогичное право. Проблема заключается в том, что, хотя ПНШ не ставит под сомнение уместность получения г-ном Хокинсом изъятых информации, среди представителей заинтересованной общественности могут оказаться лица, пользующиеся меньшей степенью доверия. Вместе с тем передача г-ну Хокинсу изъятых информации будет означать, что все представители заинтересованной общественности получают право на ознакомление с такой информацией. Признавая возможность того, что передача такой информации широкой заинтересованной общественности может привести к неблагоприятным последствиям для состояния мест размножения жемчужницы, Комитет считает, что соответствующая Сторона, отказывая в предоставлении изъятых информации с учетом обстоятельств данного дела, не нарушила положения статьи 4.

78. Что касается утверждений автора сообщения согласно пункту 1 c) статьи 5, то это положение предусматривает обязанность Сторон активно распространять информацию о надвигающейся угрозе среди потенциально затрагиваемых угрозой членов общества, а не отвечать на запросы о предоставлении

информации, которые являются предметом статьи 4. Комитет считает, что автор сообщения не обосновал, что элементы, изложенные в пункте 1 с) статьи 5, соответствуют обстоятельствам данного дела.

Доклад о положении популяции барсука – статьи 1, 4, пункт h) статьи 4 и 5

79. Автор сообщения указал, что он не намерен обращаться с просьбой предоставить ему в соответствии с Законом (Шотландии) о свободе информации или Правилами (Шотландии), касающимися экологической информации, доступ к докладу со сведениями о местонахождении барсучьих нор, поскольку в настоящий момент любую дополнительную информацию такого рода использовать уже слишком поздно. Отмечая причину принятия автором сообщения решения не направлять такую просьбу, Комитет вместе с тем считает, что автор сообщения, сделав выбор в пользу отказа от направления соответствующей просьбы, не воспользовался доступными внутренними средствами правовой защиты. С учетом таких обстоятельств Комитет постановляет отказаться от дальнейшего рассмотрения этого утверждения.

Ограничение предмета общественного обследования – пункт 4 статьи 6

80. Комитет считает, что создание АЗОМ является деятельностью, на которую распространяется действие приложения I Конвенции и, следовательно, положений пункта 1 а) статьи 6 Конвенции по двум причинам. Во-первых, проект создания АЗОМ предусматривает строительство новой дороги, имеющей четыре полосы движения, протяженностью более 10 км (пункт 8 с) приложения I). Во-вторых, создание АЗОМ представляет собой вид деятельности, в отношении которого национальным законодательством (раздел 20А Закона (Шотландии) о дорогах 1984 года) предусматривается участие общественности в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду (пункт 20 приложения I).

81. В отношении указания автором сообщения в своем представлении на то, что, поскольку в документе о круге ведения докладчиков не предусмотрено обязательное проведение слушаний по вопросу о необходимости такой дороги, соответствующая Сторона не выполнила требования пункта 4 статьи 6 Конвенции об открытии всех возможностей для рассмотрения различных вариантов, Комитет отмечает, что общественность свыше десятилетия постоянно участвовала в обсуждении проекта создания АЗОМ. В этой связи Комитет ссылается на свои выводы по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва):

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 варианту⁹.

82. В свете вышесказанного актуальным вопросом является обеспечение того, что хотя бы на каком-то предыдущем этапе имело место участие общественности в обсуждении всех вариантов, включая "нулевой". Принимая во внимание хронологию, изложенную в пунктах 23–40 выше, Комитет считает, что на нескольких этапах, например в ходе разработки местных стратегий развития транспорта и современных транспортных стратегий и плана развития структу-

⁹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт 71.

ры Абердина и Абердиншира, а также в рамках консультаций, проведенных весной 2005 года, общественность имела возможность высказаться против создания АЗОМ и добиться принятия этих высказываний во внимание. В этой связи Комитет отмечает, что он не уполномочен рассматривать события, которые в некоторых случаях имели место задолго до вступления в силу Конвенции для соответствующей Стороны. Комитет считает, что общественность на протяжении многих лет в рамках текущего процесса участия неоднократно могла выступить против создания АЗОМ и добиваться того, чтобы эти выступления были приняты во внимание. В этой связи Комитет считает, что соответствующая Сторона не нарушает пункт 4 статьи 6.

Непривлечение общественности к выбору маршрута – пункты 6 и 7 статьи 6

83. На основании представленных свидетельств Комитет считает, что выбранный маршрут отличается от вариантов, к обсуждению которых привлекалась общественность в рамках неофициальных консультаций, проведенных весной 2005 года, по крайней мере в двух отношениях. Во-первых, скоростной участок проходит несколько к востоку от маршрута "Питеркалтер/Стонхейвен". Во-вторых, все варианты, обсуждавшиеся в ходе консультаций весной 2005 года, были представлены в качестве альтернативных. Вместе с тем выбранный маршрут на самом деле включает два из этих вариантов и предусматривает создание южного участка с двумя различными подъездными дорогами, при этом одна дорога отходит от автомагистрали А90 в районе Стонхейвена в северном направлении, а другая – отходит от этой же магистрали в районе Чарлстона в западном направлении. Комитет исходит из того, что первый случай официальных консультаций с предусмотренными и не предусмотренными законом сторонами по вопросу о выбираемом маршруте имел место в момент направления им писем в начале 2006 года. Комитет исходит из того, что широкая общественность к консультациям по вопросу о возможности включения южного участка, объединяющего два маршрута (т.е. одновременно южный и скоростные участки), официально не привлекалась до момента публикации в декабре 2006 года проектов специальных дорожных постановлений в рамках предусмотренного законом процесса получения разрешения.

84. Комитет отмечает, что, помимо необсуждения скоростного участка в ходе консультаций, прошедших весной 2005 года, тот его проект, который был представлен в решении министра от 1 декабря 2005 года, предусматривал однополосное движение, в то время как после принятия министром этого решения было решено построить двухполосную дорогу.

85. Комитет с некоторой обеспокоенностью отмечает, что окончательный вариант маршрута и двухполосное сообщение на скоростном участке в рамках неофициального процесса консультаций не обсуждались. Он считает, что решение об увеличении числа полос скоростного участка с одного до двух не является, согласно представлению соответствующей Стороны, чисто техническим вопросом. Вместе с тем он считает, что эти аспекты были в конечном счете обсуждены с участием общественности в рамках предусмотренного законом процесса получения разрешения после опубликования схем осуществления и постановлений в декабре 2006 года. В свете последующих предусмотренных законом консультаций, что на практике обеспечило участие общественности в обсуждении этих аспектов, Комитет не может сделать вывод о несоблюдении соответствующей Стороной пунктов 6 и 7 статьи 6.

Новая стратегическая задача в рамках проекта Современной транспортной системы – статья 7

86. Автор сообщения утверждает, что причиной выбора соответствующей Стороной нового маршрута было стремление обеспечить его соответствие новой транспортной задаче в рамках создания СТС. Соответствующая Сторона факт изменения СТС отрицает. Комитет отмечает наличие разногласий между сторонами относительно того, была ли СТС изменена с целью включить в нее новую транспортную задачу.

87. Рассмотрев документы, упомянутые сторонами, в том числе проект СТС и Доклад о сводной оценке разработки проекта АЗОМ за 2005–2006 годы, Комитет делает вывод о том, что о задаче, упомянутой автором сообщения, говорится только в последнем документе. Комитет считает, что этот документ представляет собой не план, на который распространяются требования статьи 7, а документ, относящийся к конкретному виду деятельности, который подпадает под действие статьи 6, и отмечает, что уже рассмотрел утверждения автора сообщения в соответствии со статьей 6 выше. Таким образом, он не будет больше рассматривать это утверждение¹⁰.

Доступ к правосудию – статья 9

88. Комитет принимает к сведению указание автора сообщения в своем письме от 21 ноября 2010 года на то, что он в соответствии с Законом (Шотландии) о дорогах 1984 года ходатайствовал о пересмотре решения парламента Шотландии о схемах осуществления и постановлениях, касающихся магистральных дорог, от 3 марта 2010 года. Предусмотренное законом слушание по этой апелляции было намечено начать 22 февраля 2011 и завершить его за восемь дней. Комитет также отмечает, что 20 января 2011 года было вынесено постановление ограничить возможную ответственность автора сообщения в связи с покрытием издержек по апелляции суммой в 40 000 фунтов стерлингов.

89. В свете этих событий и в ожидании дальнейших пояснений от автора сообщения Комитет считает, что на данном этапе было бы преждевременно рассматривать утверждения автора сообщения, касающиеся доступа к правосудию. В связи с этим он постановляет сделать выводы в отношении других аспектов сообщения.

¹⁰ Приходя к такому выводу, Комитет ссылается на сноску 6 в своих выводах и рекомендациях в отношении соблюдения Албанией (ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1) и на определение "планов" в Руководстве Европейской комиссии по осуществлению Директивы 2001/42 по оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду. В нем говорится, что "планом является документ, определяющий предлагаемый метод реализации или осуществления схемы или политики. К этой категории могут относиться, к примеру, планы землепользования, в которых предусматривается, каким образом будет осваиваться определенная территория, или указываются правила и рекомендации в отношении того, какой тип развития может быть наиболее целесообразным или допустимым в конкретных районах". "Программа" определяется следующим образом: "план, охватывающий ряд проектов в конкретном районе... включающий ряд отдельных строительных проектов".

IV. Вывод

90. С учетом вышеизложенного Комитет не считает, что вопросы, рассмотренные им в ответ на указанное сообщение, свидетельствуют о несоблюдении Соединенным Королевством его обязательств согласно пункту 2 статьи 3, статье 4, пункту 1 с) статьи 5 и статьям 6 и 7 Конвенции.
