



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
о работе его тридцать первого совещания**Добавление****Соблюдение Испанией ее обязательств по Конвенции****Введение**

1. В течение последнего межсессионного периода функционирования Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), Комитет по вопросам соблюдения рассмотрел два сообщения (АССС/С/2008/24 и АССС/С/2009/36), касающиеся соблюдения Испанией ее обязательств по Конвенции. В нижеследующих пунктах рассматриваются выводы и рекомендации Комитета по этим сообщениям. Приняв во внимание информацию, представленную соответствующей Стороной в ее национальном докладе об осуществлении и письме Стороны от 8 февраля 2011 года, а также информацию неправительственной организации "Асосьясьон Сенда де Гранада Оесте" от 23 февраля 2011 года, Комитет на своем тридцать первом совещании завершил подготовку проекта настоящих выводов и рекомендаций. Соответствующей Стороне и авторам сообщения было предложено представить свои замечания. Затем Комитет, приняв во внимание представленные замечания, утвердил настоящие выводы и рекомендации с использованием своей электронной процедуры принятия решений и принял решение представить их Совещанию Сторон.

I. Выполнение рекомендаций по сообщению АССС/С/2008/24

2. Сообщение АССС/С/2008/24 было представлено 13 мая 2008 года испанской неправительственной организацией "Ассоциация по экологическому правосудию" ("Asociación para la Justicia Ambiental") со ссылкой на несоблюдение Испанией ее обязательств по пункту 8 статьи 4, пунктам 1, 2, 4 и 6 статьи 6 и пунктам 2, 3, 4 и 5 статьи 9 Конвенции в связи с процессом принятия решений по проекту жилой застройки в городе Мурсия, Испания.

3. Рассмотрев сообщение в соответствии с процедурой, изложенной в разделе VI приложения к решению I/7 Совещания Сторон, Комитет на своем двадцать шестом совещании (15–18 декабря 2009 года) пришел к выводу о том, что:

а) в результате того, что государственный орган не удовлетворил просьбу о предоставлении экологической информации в течение трех месяцев после направления этой просьбы, отказавшись предоставить ее в запрошенной форме без объяснения каких-либо причин и назначив неразумно высокую плату за копирование документов, Испания не соблюла пункты 1 b), 2 и 8 статьи 4 Конвенции;

б) в результате того, что государственный орган установил срок в 20 дней во время рождественских каникул для того, чтобы общественность изучила документацию и представила свои замечания по проекту городской застройки UA1, Испания не соблюла требования пункта 3 статьи 6, упомянутого в статье 7;

в) неспособность испанской системы доступа к правосудию обеспечить адекватные и эффективные средства правовой защиты, о чем свидетельствует настоящее дело, равнозначно несоблюдению пункта 4 статьи 9.

4. Комитет также принял к сведению информацию, свидетельствующую о том, что на практике в тех случаях, когда физическое или юридическое лицо, проигравшее дело против какого-либо государственного органа в суде первой инстанции, обращается с апелляцией на принятое решение и вновь проигрывает, соответствующие судебные издержки ложатся на подателя апелляции; при этом он подчеркнул, что, если такая тенденция отражает общую практику апелляционных судов Испании в отношении издержек, то это также может представлять собой несоблюдение пункта 4 статьи 9.

5. В дополнение к упомянутым выше основным выводам и заключениям Комитет также с сожалением отметил, что Испания, не представив письменных разъяснений или заявлений, разъясняющих суть вопроса, о котором идет речь в сообщении, не соблюла свои обязательства по Конвенции, связанные с пунктом 23 приложения к решению I/7. По мнению Комитета, первостепенное значение для эффективности и авторитетности механизма соблюдения имеет то, что правила процедуры, изложенные в решении I/7 о рассмотрении соблюдения, должны соблюдаться не только Комитетом, авторами сообщения и секретариатом, но и Сторонами Конвенции.

6. Комитет рекомендовал соответствующей Стороне с ее согласия:

а) принять необходимые законодательные, нормативные, административные и практические меры для обеспечения того, чтобы:

i) за предоставление доступа к экологической информации для общественности на национальном, областном и местном уровнях взималась лишь разумная плата, эквивалентная средней стоимости бумажной фотографии или копии на электронном носителе (CD-ROM/DVD), при этом такие меры должны включать в себя пересмотр тарифов городского совета Мурсии на услуги;

ii) ответы на просьбы о предоставлении информации давались в кратчайшие сроки и по меньшей мере не позднее одного месяца после подачи такой просьбы, если только объем и сложность соответствующей информации не оправдывают продления этого периода до двух месяцев со дня подачи просьбы, и чтобы было пересмотрено соответствующее законодательство с целью предусмотреть в нем легкую и конкретную процедуру в случае отсутствия ответа на просьбу;

iii) были установлены четкие требования по адекватному, своевременному и эффективному информированию общественности о процессах принятия решений, включая информирование государственных органов о том, что заключение относящихся к Конвенции соглашений, исключая альтернативные варианты и не предусматривающих участие общественности, может противоречить статье 6 Конвенции;

iv) было проведено исследование о том, как выполняется пункт 4 статьи 9 в апелляционных судах Испании, и чтобы в случае, если это исследование продемонстрирует, что общая практика не отвечает данному положению, были приняты надлежащие меры для ее приведения в соответствие с Конвенцией;

v) процедуры участия общественности предусматривали разумные сроки для различных этапов, давая общественности возможность иметь достаточное время для подготовки и эффективного участия, с учетом того, что включение в такие сроки каникулярных периодов препятствует эффективному участию общественности; чтобы в связи со сложностью и необходимостью консультаций с экспертами законодательство в области землепользования было пересмотрено с целью увеличения существующего 20-дневного срока в свете выводов и заключений Комитета;

vi) в связи с экологическими вопросами представителям общественности предоставлялись в административных апелляционных судах первой и второй инстанций адекватные, своевременные и эффективные средства правовой защиты, включая обеспечительные меры в виде судебных запретов, которые являлись бы справедливыми, беспристрастными и не связанными с недоступно высокими затратами; и

b) разработать программу по наращиванию потенциала и обеспечить профессиональную подготовку по осуществлению Орхусской конвенции для центральных, местных и областных органов, отвечающих за вопросы, связанные с орхусским процессом, включая провинциальные комиссии, предоставляющие бесплатную юридическую помощь, а также для судей, прокуроров и адвокатов, а также разработать программу по повышению уровня информированности общественности о правах, вытекающих из Орхусской конвенции.

7. Вышеприведенные выводы и рекомендации Комитета содержатся в добавлении к докладу о работе двадцать шестого совещания Комитета (ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1).

II. Выполнение рекомендаций по сообщению АССС/С/2009/36

8. 2 марта 2009 года организация "Платформа действий против загрязнения Альмендралехо" ("Plataforma Contra la Contaminación de Almendralejo") представила сообщение АССС/С/2009/36 с жалобой на несоблюдение Испанией ее обязательств по пункту 8 статьи 3, пунктам 1 и 2 статьи 4, пунктам 4 и 5 статьи 6, пунктам 1 и 5 статьи 9 Конвенции в связи с общим невыполнением Конвенции государственными органами Испании. В обоснование высказанных ею утверждений в сообщении был приведен ряд примеров по Альмендралехо.

9. Рассмотрев сообщение в соответствии с процедурой, изложенной в разделе VI приложения к решению I/7, Комитет на своем двадцать восьмом совещании (15–18 июня 2010 года) пришел к выводу о том, что:

а) поскольку государственные органы не предоставляют запрошенную информацию, если податель запроса не указывает на наличие у него конкретной заинтересованности, соответствующая Сторона не соблюла пункт 1 статьи 4 Конвенции;

б) поскольку государственные органы не отвечали на просьбы предоставить экологическую информацию или отвечали на них с опозданием, не оповещая при этом запрашивающее информацию лицо о необходимости месячной задержки и ее причинах, соответствующая Сторона не соблюла пункт 2 статьи 4;

в) поскольку государственные органы не обеспечили возможности доступа к информации в запрошенном виде и не предоставили копии, соответствующая Сторона не соблюла пункт 1 б) статьи 4 в сочетании с пунктом 6 статьи 6;

г) поскольку государственные органы установили по сути запрети-тельные условия для участия общественности, соответствующая Сторона не соблюла пункты 3 и 6 статьи 6;

д) поскольку должностные лица местных органов власти публично оскорбляли автора сообщения в местных средствах массовой информации в связи с проявленным им интересом к деятельности, чреватой негативными последствиями для окружающей среды, соответствующая Сторона не соблюла пункт 8 статьи 3;

е) отказавшись рассматривать вопрос о создании адекватных механизмов оказания помощи с целью устранения или уменьшения финансовых барьеров для доступа небольших неправительственных организаций (НПО) к правосудию, соответствующая Сторона не соблюла пункт 5 статьи 9, а также не обеспечила справедливые и беспристрастные средства правовой защиты, предусмотренные в пункте 4 статьи 9; кроме того, было подчеркнуто, что сохранение системы, сопряженной с непомерными затратами, означало бы несоблюдение пункта 4 статьи 9.

10. Комитет рекомендовал соответствующей Стороне с ее согласия:

а) принять необходимые законодательные, регулятивные и административные меры и предпринять практические шаги для обеспечения осуществления рекомендаций Комитета, сформулированных в пункте 119 а) ii) и iii) его выводов по сообщению АССС/С/2008/24 (см. выше пункт 6 а) ii) и iii));

b) обеспечить выполнение рекомендаций Комитета, сформулированных в пункте 119 а) iv) его выводов по сообщению АССС/С/2008/24 (см. выше пункт 6 а) iv));

с) внести изменения в правовую систему, регламентирующую оказание юридической помощи, с тем чтобы обеспечить небольшим НПО доступ к правосудию;

d) рассмотреть требования в отношении двойного юридического представительства (поверенный и консультант) в судах второй инстанции в свете замечаний Комитета, согласно которым сохранение системы обязательного двойного представительства может потенциально повлечь за собой непомерные расходы для общественности и было бы равнозначно несоблюдению пункта 4 статьи 9.

11. Вышеприведенные выводы и рекомендации Комитета содержатся в добавлении к докладу о работе двадцать восьмого совещания Комитета (ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2).

III. Последующие действия и заключения

12. Комитет предложил соответствующей Стороне представить не позднее чем за четыре месяца до начала четвертого совещания Сторон информацию о принятых мерах и результатах, достигнутых при осуществлении вышеизложенных рекомендаций по обоим сообщениям.

13. 8 февраля 2011 года соответствующая Сторона представила информацию о принятых мерах по выполнению этих рекомендаций, как того просил Комитет.

14. Комитет приветствует расширившееся сотрудничество соответствующей Стороны с Комитетом. Он отмечает, что в разбирательстве по сообщению АССС/С/2008/24 Испания практически не участвовала, зато в процессе разбирательства по сообщению АССС/С/2009/36 она вступила в конструктивный диалог с Комитетом.

15. Комитет также приветствует общий прогресс, достигнутый соответствующей Стороной. В частности, следует отметить следующее:

a) по вопросу о расходах на экологическую информацию в Мурсии (см. выше пункт 6 а) i)) городской совет Мурсии принял муниципальное постановление, вступившее в силу 1 января 2011 года (см. приложение I к докладу Стороны от 7 февраля 2011 года); в соответствии с новым постановлением предоставление копий материалов с экологической информацией объемом менее 20 страниц формата А4 или ее предоставление с помощью электронных средств является бесплатным, а стоимость тиражирования снижена на 50%, тогда как стоимость предоставления материалов с экологической информацией объемом более 20 страниц формата А4 сопоставима с той, какой она была при прежнем режиме;

b) что касается своевременности ответов на просьбы о предоставлении экологической информации (см. выше пункт 6 а) ii) и пункт 10 а)), то были приняты меры по опубликованию значительного объема экологической информации на вебсайтах соответствующих учреждений (например, Министерства окружающей среды, аграрных и морских дел и Государственного агентства по метеорологии), а также меры по контролю за своевременностью ответов на

просьбы о предоставлении экологической информации; соответственно, ответы на просьбы, обрабатываемые органами автономных сообществ, и на просьбы, относящиеся к ведению Министерства окружающей среды, даются в течение одного месяца после их представления в 94% и 97% случаев соответственно, при этом усилия в этом направлении продолжаются;

с) в связи с требованиями об информировании общественности относительно процесса принятия решений (см. выше пункт 6 а) iii) и v) и пункт 10 а)) соответствующая Сторона начала деятельность по подготовке кадров и созданию потенциала в целях повышения осведомленности в различных учреждениях и максимально возможного ограничения числа случаев ненадлежащего соблюдения крайних сроков информирования общественности в процессе принятия решений;

d) что касается программ по созданию потенциала и подготовке по вопросам осуществления Орхусской конвенции и соответствующего испанского законодательства (см. выше пункт 6 b)), то в 2009 и 2010 годах соответствующая Сторона провела ряд мероприятий по созданию потенциала и подготовке кадров, а несколько мероприятий для сотрудников государственных административных органов и судебного корпуса намечены на 2011 год (см. приложения III, IV, V и VII доклада Стороны от 7 февраля 2011 года), при этом Национальный институт государственной администрации, государственное учреждение, ответственное за непрерывную подготовку государственных служащих на всех уровнях, в тесном сотрудничестве с национальным координационным центром по учебным планам и отбору преподавателей организовал учебный курс на тему "Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: правовой и социологический аспекты" (см. приложение VI к докладу Стороны от 7 февраля 2011 года и разъяснение от 15 марта 2011 года).

16. Короче говоря, были предприняты шаги по обеспечению соблюдения положений Конвенции, касающихся доступа к информации и участия общественности.

17. Однако в отношении расходов Комитет отмечает, что размер платы за информацию, касающуюся городского планирования и строительства, по-прежнему отличается. Из представленной Комитету информации явствует, что плата за копии документов, касающихся городского планирования и строительства, гораздо выше платы за копии документов, касающихся окружающей среды. Соответствующая Сторона не представила сведений о том, почему информация, касающаяся городского планирования и строительства, не подпадает в Испании под определение экологической информации.

18. Что касается его рекомендаций относительно доступа к правосудию, то Комитет, приняв во внимание разъяснение Министерства юстиции (см. приложение II к докладу соответствующей Стороны от 7 февраля 2011 года), сформулировал ряд замечаний по поводу обеспечительных мер в виде судебных запретов юридической помощи и двойного представительства.

19. Относительно применения судами судебных запретов (пункт 6 а) iv) и vi)) в случаях экологических дел Комитет не получил от соответствующей Стороны никакой информации.

20. Что касается юридической помощи для НПО (см. выше пункт 10 с)), то соответствующая Сторона утверждает, что признание права организации на юридическую помощь зависит от объективной оценки объективных факторов; что такая организация (юридическое лицо) является общественно полезной ор-

ганизацией и что у нее отсутствуют достаточные экономические ресурсы для того, чтобы быть тяжущейся стороной в суде (Органический закон № 1/2002 от 22 марта относительно Закона об ассоциациях и Закон № 1/1996 от 10 января о юридической помощи). Соответствующая Сторона утверждает, что в случае сообщения АССС/С/2009/36 автором сообщения не был соблюден ни один из этих критериев, поэтому компетентный орган, ответственный за предоставление юридической помощи (Бадахосская комиссия по оказанию правовой помощи), отказал в ней.

21. В дополнение к этим правовым положениям Комитет также напоминает, что согласно статье 23 Закона № 27/2006, предусматривающего перенос положений Орхусской конвенции во внутреннее законодательство, неприбыльные организации, одной из уставных целей которых является охрана окружающей среды и которые существуют не менее двух лет и осуществляют свою деятельность в какой-либо сфере, затрагиваемой административными действиями или бездействием, имеют право на получение бесплатной юридической помощи согласно Закону № 1/1996.

22. Рассмотрев это положение Закона № 27/2006, Комитет сделал вывод, что законодательство Испании предусматривает бесплатную юридическую помощь для природоохранных НПО. Однако, как свидетельствуют факты и ответ соответствующей Стороны, с выполнением этих положений имеются проблемы.

23. Что касается двойного представительства в судах второй инстанции и потенциально непомерных расходов (см. выше пункт 10 d)), то на вопрос о связанных с ним расходах Комитет не получил от соответствующей Стороны достаточно внятного ответа.

24. Чтобы обеспечить всестороннее рассмотрение вопроса о соблюдении Испанией своих обязательств, Комитет предложил Испании, а также заявителям, сообщение которых стало изначальным поводом для рассмотрения этого вопроса, высказать свои замечания по проекту настоящего доклада. Соответствующая Сторона представила свои замечания 15 марта 2011 года. Авторы сообщения, "Ассоциация по экологическому правосудию" и "Платформа действий против загрязнения Альмендролехо", представили их 17 марта 2011 года.

25. В своем ответе соответствующая Сторона выразила удовлетворение тем фактом, что Комитет признает прогресс, достигнутый Испанией к настоящему времени, и повторила, что расширяющееся сотрудничество административных органов трех уровней (национальный, областной и местный) в Испании позволят активизировать усилия по достижению цели полного соблюдения Конвенции. Соответствующая Сторона также предоставила разъяснения по некоторым вопросам, а также отчеты городского совета Мурсии и Генерального директората по качеству окружающей среды и ее оценке правительства Эстремадуры (автономная область).

26. Соответствующая Сторона согласилась с рекомендациями Комитета. Комитет, в частности, высоко оценивает уже предпринятые Испанией действия по выполнению нижеизложенных рекомендаций. Например, в своих замечаниях от 15 марта 2011 года соответствующая Сторона признает существующие трудности с отграничением некоторых сведений, касающихся исключительно городского планирования, от другой экологической информации и сообщает, что департамент городского планирования города Мурсия поручил Экологической службе подготовить соответствующий доклад и прояснить вопрос о том, какие документы, касающиеся проектов планировки, строительства или развития города, следует рассматривать в качестве "экологической информации".

27. В своих замечаниях от 17 марта 2011 года "Ассоциация по экологическому правосудию", среди прочего, отмечает, что новых мер, принятых муниципалитетом Мурсии, недостаточно, так как информация, касающаяся городского планирования, не рассматривается в качестве экологической информации и, следовательно, доступ к ней сопряжен с большими расходами; что соответствующая Сторона не рассмотрела положения законодательства, касающиеся 20-дневного срока (без учета каникулярных периодов), установленного в процедурах участия общественности; и что для выполнения рекомендаций Комитета по вопросу о доступе к правосудию никаких существенных действий предпринято не было.

28. В своих замечаниях от 17 марта 2011 года организация "Платформа действий против загрязнения Альмендролехо" выражает свое разочарование тем фактом, что в автономной области Эстремадура, по ее мнению, не было предпринято никаких действий по выполнению рекомендаций Комитета относительно сообщения АССС/С/2009/36. Автор сообщения также информирует Комитет о начале работ по сооружению новой дистилляционной установки при отсутствии соответствующего разрешения и что он опять подвергся в местных средствах массовой информации публичным оскорблениям со стороны должностных лиц местной администрации, вопреки требованиям пункта 8 статьи 3 Конвенции.

29. Рассмотрев упомянутую в предыдущих пунктах информацию о выполнении его рекомендаций, вынесенных в связи с сообщениями АССС/С/2008/24 и АССС/С/2009/36, Комитет делает вывод, что соответствующая Сторона не в полной мере продемонстрировала, что некоторые из связанных с доступом к правосудию проблем, которые были отмечены Комитетом в его выводах и рекомендациях, полностью преодолены.

IV. Рекомендации

30. Во исполнение пункта 35 приложения к решению I/7 Комитет, принимая во внимание причину и степень несоблюдения и меры, принятые соответствующей Стороной в межсессионный период, рекомендует Совещанию Сторон:

a) одобрить выводы и рекомендации Комитета, принятые на его двадцать шестом и двадцать восьмом совещаниях;

b) принять к сведению прогресс, достигнутый соответствующей Стороной в выполнении положений выводов и рекомендаций Комитета по сообщениям АССС/С/2008/24 и АССС/С/2009/36 в декабре 2009 года и июне 2010 года соответственно, в частности в отношении доступа к информации и участия общественности, и призвать соответствующую Сторону продолжать свои усилия в этом направлении во всех провинциях Испании;

c) отметить, что соответствующей Стороне следует предпринять дальнейшие действия для обеспечения того, чтобы плата, взимаемая государственными органами за предоставление информации, касающейся городского планирования и строительства, была такой же, как и плата за информацию, касающуюся окружающей среды;

d) отметить, что следует повышать осведомленность компетентных органов и их должностных лиц относительно правильного порядка применения сроков в процедурах участия общественности в процессе принятия решений,

которые не должны включать каникулярные периоды и должны обеспечивать возможность широкого участия;

e) приветствовать далее многочисленные соответствующие инициативы по созданию потенциала для гражданских служащих, работников судебных органов и студентов в Национальном институте городской администрации и призвать соответствующую Сторону организовывать аналогичные мероприятия децентрализованным образом;

f) отметить активную приверженность и конструктивный подход, продемонстрированные соответствующей Стороной в процессе рассмотрения вопросов соблюдения и при осуществлении вынесенных в этом контексте рекомендаций;

g) признать, что для преодоления любых препятствий, мешающих полному осуществлению пунктов 4 и 5 статьи 9 Конвенции, необходимо предпринять дальнейшие усилия, в частности в области обеспечения доступа к правосудию;

h) предложить в связи с этим соответствующей Стороне провести при надлежащем участии общественности доскональные исследования соответствующего законодательства и, особенно, судебной практики, касающейся:

i) принятия обеспечительных мер в виде судебных запретов в случаях наличия экологического интереса;

ii) предоставления юридической помощи природоохранным НПО; и

iii) правила о двойном представительстве;

i) предложить далее соответствующей Стороне доложить Совещанию Сторон через Комитет по вопросам соблюдения за шесть месяцев до начала пятой сессии Совещания Сторон о ходе выполнения рекомендации, содержащейся в пункте 30 c), сроках, применимых к процедурам участия общественности в соответствии с испанскими законами, и исследованиях, запрошенных выше в пункте 30 h);

j) обязаться рассмотреть сложившуюся ситуацию на своей пятой сессии.