



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
4 June 2014
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

Сорок пятое совещание

Маастрихт, Нидерланды, 29 июня – 2 июля 2014 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации в отношении сообщения
АССС/С/2012/70, касающегося соблюдения
обязательств по Конвенции Чешской Республикой***

**Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 20 декабря
2013 года**

* Настоящий документ представлен с опозданием в связи с ограниченными возможностями по редактированию и секретариатскому обслуживанию и необходимостью уделения приоритетного внимания подготовке документов к пятой сессии Совещания Сторон (Маастрихт, Нидерланды, 30 июня и 1 июля 2014 года).

GE.14-04407 (R) 260215 050315



* 1 4 0 4 4 0 7 *

Просьба отправить на вторичную переработку 



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–12	3
II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем	13–44	4
A. Правовая основа	13–20	4
B. Факты	21–29	6
C. Внутренние средства правовой защиты и приемлемость сообщения	30–33	7
D. Вопросы существа.....	34–44	8
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	45–63	10
IV. Выводы и рекомендации	64–67	14
A. Основные выводы в отношении несоблюдения	65–66	14
B. Рекомендации	67	15

I. Введение

1. 9 мая 2012 года неправительственная организация Чешской Республики Служба экологического права (Ekologický právní servis) (автор сообщения) представила в Комитет по вопросам соблюдения, действующий в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, в котором утверждается, что Чешская Республика не соблюдает свои обязательства по статье 7 в сочетании с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции.
2. В указанном сообщении, в частности, содержится утверждение, что соответствующая Сторона подготовила адресованную Европейской комиссии заявку на предоставление бесплатных квот на выбросы и свой национальный инвестиционный план, на которые распространяется действие пересмотренных правил Системы торговли квотами на выбросы ЕС, без надлежащего участия общественности, которое соответствующая Сторона обязана обеспечить в соответствии с положениями статьи 7 в сочетании с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции.
3. На своем тридцать седьмом совещании (Женева, 26–29 июня 2012 года) Комитет в предварительном порядке определил, что сообщение является приемлемым.
4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Орхусской конвенции 16 августа 2012 года указанное сообщение было препровождено соответствующей Стороне. В тот же день было направлено письмо автору сообщения. Обоим адресатам было предложено ответить на ряд вопросов, заданных Комитетом.
5. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили свои ответы на вопросы Комитета соответственно 29 октября 2012 года и 14 января 2013 года.
6. На своем тридцать девятом совещании (Женева, 11–14 декабря 2012 года) Комитет принял решение обсудить содержание сообщения на своем сороковом совещании (Женева, 25–28 марта 2013 года).
7. 8 марта 2013 года автор сообщения представил Комитету дополнительную информацию, в том числе замечания, касающиеся ответа соответствующей Стороны от 14 января 2013 года.
8. Комитет обсудил рассматриваемое сообщение на своем сороковом совещании с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. На том же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения. В ходе обсуждения члены Комитета задали ряд вопросов как автору сообщения, так и соответствующей Стороне, и предложили им представить письменные ответы после завершения совещания.
9. Автор сообщения представил свои ответы 2 мая 2013 года и соответствующая Сторона – 5 мая 2013 года.
10. Комитет завершил работу над проектом выводов на своем сорок втором совещании (Женева, 24–27 сентября 2013 года). Затем 11 ноября 2013 года в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был препровожден для представления замечаний соответствующей Стороне и автору

сообщения. Обоим адресатам было предложено представить свои замечания к 9 декабря 2013 года.

11. Замечания соответствующей Стороны были представлены 4 декабря и автора сообщения – 6 декабря 2013 года.

12. На своем сорок третьем совещании (Женева, 17-20 декабря 2013 года) Комитет на закрытом заседании приступил к окончательной доработке своих выводов с учетом полученных замечаний. Затем Комитет принял свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для его сорок пятого совещания. Комитет просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем¹

A. Правовая основа

Торговля квотами на выбросы

Законодательство Европейского союза

13. Система торговли выбросами Европейского союза (СТВ ЕС) является основным рыночным инструментом политики ЕС, касающейся изменения климата и направленной на сокращение выбросов парниковых газов. Функционирование этой системы основано на так называемом "кэп-энд-трейд" подходе, при котором устанавливаются предельные суммарные уровни выбросов секторов промышленности с большими объемами выбросов, а компании могут покупать и продавать квоты на выбросы в рамках установленных суммарных уровней.

14. Указанная система была учреждена в соответствии с Директивой о СТВ ЕС², и первоначально в ней предусматривалась возможность для компаний бесплатно получать часть своих квот от правительств соответствующих стран. В самое последнее время в эту систему внесены изменения, направленные на постепенный, начиная с 2013 года, отказ от бесплатного предоставления квот и на переход к 2020 году на систему распределения всех квот на аукционах.

15. Однако процессы перехода от бесплатного распределения квот к их полному аукционированию в различных отраслях и в разных странах протекают неодинаково. Например, в сфере генерирования электроэнергии все квоты должны предоставляться на платной основе, но для некоторых стран, в том числе для Чешской Республики, сохраняется возможность до 2019 продолжать практику предоставления ограниченного количества бесплатных квот действующим электростанциям. Указанные страны должны при этом направлять на модернизацию энергетического сектора инвестиции в объеме, по крайней мере не меньшем, чем стоимость квот, предоставляемых бесплатно (Директива о СТВ ЕС, пункт 1, статья 10с). Для того чтобы воспользоваться указанным отступлением от общего правила, государство – член ЕС должно представить в Европейскую комиссию заявку, включающую в себя, в числе других документов,

¹ В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, свидетельства и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

² Директива 2003/87/ЕС Европейского парламента и Совета от 13 октября 2003 года о создании в рамках Сообщества механизма торговли квотами на выбросы парниковых газов и о внесении поправок в Директиву Совета 96/61/ЕС.

национальный план с информацией относительно модернизации энергетического сектора (путем модернизации инфраструктуры и совершенствования применяемых технологий, диверсификации источников энергии и т.д.) (Директива о СТВ ЕС, пункт 5, статья 10с). Затем Комиссия рассматривает указанную заявку, чтобы определить, следует ли ее принять или отклонить.

17. Комиссия выпустила руководство по вопросам факультативного применения статьи 10с Директивы 2003/87/ЕС (2011/С 99/03) (Методическое руководство). В частности, в указанном руководстве устанавливается, что "в целях обеспечения транспарентности и создания условий для хорошо обоснованной оценки Комиссией подаваемых заявок государства-члены должны до представления своей заявки Комиссии опубликовать ее, с тем чтобы Комиссия имела возможность рассмотреть информацию и мнения других источников" (пункт 60). В приложении VII к Методическому руководству содержится типовая форма заявки, предусмотренной в статье 10с (пункт 5), в которой также содержится требование относительно того, что "государство-член должно кратко изложить процедуру, использованную при подготовке заявки и плана, и информацию о том, каким образом была проинформирована и вовлечена в процесс подготовки заявки общественность".

Законодательство Чешской Республики

18. Соответствующая Сторона включила Директиву о СТВ Европейского союза в свое национальное законодательство посредством Закона № 695/2004 (Акт № 695/2004 Coll.) "Об условиях торговли квотами на выбросы парниковых газов и о внесении поправок в некоторые законодательные акты"³. Согласно указанному закону Министерство охраны окружающей среды должно было до 31 октября 2009 года запросить у производителей электроэнергии документацию, необходимую для подготовки упомянутой заявки. Предполагалось, что после окончательной доработки заявки Министерством охраны окружающей среды она к 30 ноября 2010 года будет представлена в правительство и опубликована таким образом, чтобы к ней был возможен удаленный доступ.

Стратегическая экологическая оценка

Законодательство Европейского союза

19. В Директиве 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 года об оценке воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду (Директива по СЭО) планы и программы определены как "планы и программы... а также любые модификации планов и программ... которые должны подготавливаться и/или утверждаться каким-либо государственным учреждением на национальном, региональном или местном уровнях или которые подготавливаются каким-либо государственным учреждением для утверждения в рамках установленной законодательной процедуры парламентом и правительством... и которые требуются в соответствии с законодательными, нормативными или административными положениями" (статья 2). Действие указанной директивы не распространяется на планы и программы в сфере национальной обороны, на планы и программы деятельности в случаях гражданских чрезвычайных ситуаций, а также на финансовые и бюджетные планы и программы (пункт 8 статьи 3).

³ Название закона на английском языке представлено автором сообщения.

Законодательство Чешской Республики

20. Закон № 100/2001 Coll. (Закон об ОВОС) соответствующей Стороны воспроизводит Директиву по СЭО. В соответствии с этим законом в тех случаях, когда реализация планов и концепций⁴, соответствующих принятым в законе определениям, может иметь серьезные последствия для окружающей среды (пункт 2 статьи 1), такие планы и концепции должны проходить процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Концепция представляет собой стратегию, политический план или программу, составляемую государственным органом и впоследствии утверждаемую государственным органом.

В. Факты

21. Чешская Республика была одним из государств-членов, соответствующих критериям, дающим право на подачу в Европейскую комиссию заявки на продолжение практики предоставления квот на выбросы на бесплатной основе в соответствии с положениями статьи 10с Директивы о СТВ, и воспользовавшихся этим правом. Соответствующий процесс начался в 2009 году, когда компаниям – производителям электроэнергии, имеющим разрешения на выбросы, выданные после 22 октября 2009 года, было предложено представить документацию, необходимую для подготовки упомянутого запроса, не позднее 30 июня 2010 года. Документация содержала перечень энергетических установок, которые предполагалось эксплуатировать в период 2013–2019 годов, и проект плана мероприятий по модернизации соответствующих установок и внедрению чистых технологий (см. раздел 10а Закона 695/2004 Coll.).

22. Министерство охраны окружающей среды подготовило заявку (приложение 1 к рассматриваемому сообщению) и опубликовало ее в декабре 2010 года.

23. Одновременно с этим 31 марта 2011 года Европейская комиссия опубликовала Методическое руководство по вопросам факультативного применения статьи 10с (см. пункт 17 выше). Министерство охраны окружающей среды также предложило заинтересованным энергогенерирующим компаниям дополнить представленную ими документацию в соответствии с требованиями упомянутого Методического руководства.

24. В августе 2011 года работа над заявкой была завершена, и с 19 по 26 августа 2011 года с ней можно было ознакомиться на веб-сайте Министерства охраны окружающей среды. По ошибке национальный инвестиционный план – один из наиболее важных документов, прилагаемых к основному тексту заявки, – был размещен для ознакомления на упомянутом веб-сайте только 25 августа. Автор сообщения представил свои замечания 26 августа 2011 года. Правительство утвердило заявку 21 сентября 2011 года (см. приложение 3 к рассматриваемому сообщению) и представило ее Комиссии до конца сентября 2011 года, т.е. в пределах установленного срока.

25. В соответствии с установками Методического руководства в разделе заявки "Открытость и консультации с общественностью" указано, что при составлении национального инвестиционного плана Министерство охраны окружающей среды сотрудничало с Министерством промышленности и торговли, Министерством финансов и с представителями сектора электроэнергетики (см. приложение 2 к рассматриваемому сообщению). В заявке также говорится,

⁴ В представленных Комитету материалах на английском языке вместо термина "concept" используется термин "conception" (см. стр. 6 сообщения).

что до представления указанного плана в правительство он будет размещен в целях консультаций с общественностью на веб-сайте Министерства охраны окружающей среды и что впоследствии Министерство в пределах установленного предельного срока учтет все полученные замечания⁵.

26. В так называемой "методологической записке" (приложение II к заявке)⁶ говорится, что органы власти соответствующей Стороны считают, что национальный инвестиционный план не является ни концептуальным документом, ни планом – скорее это финансово-бюджетный план и соответствующая программа, а потому по нему не требуется проводить стратегическую экологическую оценку (СЭО).

27. В ходе рассмотрения заявки в Европейской комиссии автор сообщения 5 декабря 2011 года и 2 апреля 2012 года представил Комиссии свои замечания/параллельные доклады, касающиеся заявки соответствующей Стороны, и высказал озабоченность по поводу непроведения ОВОС и неучастия ответственности. 19 января 2012 года автор сообщения обсудил первый из упомянутых докладов с представителями Генерального директората Европейской комиссии по вопросам изменения климата. В своем решении об утверждении заявки соответствующей Стороны в части оказания государственной помощи от 19 декабря 2012 года Комиссия учла замечания, представленные автором сообщения 2 апреля 2012 года.

28. После оценки заявки Комиссией соответствующая Сторона 12 июня 2012 года представила пересмотренный текст заявки, а затем 21 июня 2012 года представила дополнительную информацию⁷.

29. 6 июля 2012 года Комиссия утвердила заявку и национальный инвестиционный план соответствующей Стороны (решение С (2012) 4576). Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам конкуренции завершил процесс оценки заявки по своему направлению 19 декабря 2012 года.

С. Внутренние средства правовой защиты и приемлемость сообщения

30. 14 октября 2011 года автор сообщения через правительственную канцелярию направил на имя премьер-министра апелляцию, в которой оспаривалась законность утверждения заявки и национального инвестиционного плана Чешской Республики. 21 ноября 2011 года Министерство охраны окружающей среды, которому было поручено рассмотреть указанную апелляцию, ответило, что в силу юридического характера утверждения заявки правительством оно не может быть обжаловано. Кроме того, Министерство охраны окружающей среды в ответе на апелляцию указало на отсутствие необходимости в оценке воздействия на окружающую среду, поскольку соответствующая документация не подпадает под действие Закона об ОВОС; обеспечение удаленного доступа к документам, опубликованным 19 августа 2011 года; и внесение в инвестиционный план дополнительных поправок, которые были обнаружены позднее, но до окончания установленного периода для проведения консультаций.

⁵ См. раздел 6 заявки.

⁶ Приложение 1 к ответу автора сообщения на вопросы Комитета от 29 октября 2012 года. В приложении 2 к тому же ответу содержится уточненная и дополненная (по состоянию на 2012 год) версия информации по методологическим вопросам.

⁷ Приложение 3 к ответу автора сообщения на вопросы Комитета от 29 октября 2012 года.

31. 20 января 2012 года автор сообщения через правительственную канцелярию представил на имя премьер-министра заявление "о мерах против бездействия" в связи с неприятием решения по его апелляции от 14 октября 2011 года. В ответном письме правительственной канцелярии от 28 февраля 2012 года сообщалось, что в силу юридического характера процедуры утверждения заявки правительством утверждение не может быть обжаловано.

32. 20 августа 2012 года автор сообщения обратился в суд с иском по поводу "проявления бездействия" премьер-министра. 21 декабря 2012 года Муниципальный суд Праги признал этот иск неприемлемым на том основании, что оспариваемое решение носит политический, а не административный характер.

33. 15 августа 2012 года автор сообщения представил запрос о проведении внутреннего обзора решения Европейской комиссии утвердить заявку и инвестиционный план в соответствии с Постановлением (ЕС) о применении положений Орхусской конвенции⁸. В этом запросе речь шла о действиях руководящих органов Комиссии, а не соответствующей Стороны. Этот запрос был отклонен на формальном основании, а именно поскольку, по мнению Комиссии, ее решение о временном предоставлении бесплатных квот на выбросы не подпадает под определение "административных решений", о которых говорится в Постановлении (ЕС) о применении положений Орхусской конвенции. Автор сообщения подал иск в Суд общей юрисдикции Европейского союза, где этот иск ожидает своего рассмотрения. По мнению автора сообщения, это обстоятельство не должно помешать Комитету рассмотреть данное сообщение, поскольку упомянутый иск касается действий институтов ЕС, а не соответствующей Стороны.

D. Вопросы существва

34. Автор сообщения утверждает, что при подготовке заявки, касающейся использования процедуры предоставления временных бесплатных квот на выбросы в целях модернизации энергогенерирующих мощностей, и национального плана в соответствии с пунктом 10с Директивы по СЭО, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения статьи 7, рассматриваемой в совокупности с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции.

35. В частности, автор сообщения утверждает, что заявка и включенный в заявку национальный инвестиционный план являются планами или программами, подпадающими под действие пункта 7 Конвенции. Это подтверждает определение плана или программы, содержащееся в Директиве по СЭО, и определение концепции, содержащееся в Законе об ОВОС. Автор сообщения не соглашается с содержащейся в методологической записке оценкой, что содержащийся в заявке план касается финансовых и бюджетных вопросов и поэтому не подпадает под охват правовых норм, регулирующих СЭО (см. пункт 26 выше), потому что и заявка, и план касаются в первую очередь стратегии соответствующей Стороны в вопросах устойчивой энергетики, чистых технологий и окружающей среды. На этом основании автор сообщения считает, что было необходимо провести оценку заявки с участием общественности.

⁸ Постановление (ЕС) № 1367/2006 Европейского парламента и Совета от 6 сентября 2006 года о применении положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, учреждениями и органами Сообщества.

36. Автор сообщения также утверждает, что после представления заявки и национального инвестиционного плана Европейской комиссии эти документы приобретают окончательный вид, т.е. в них нельзя включать какие-либо другие проекты и/или инвестиции. Комиссия может отклонить запрос целиком или частично, и ее решения имеют обязательную силу для государства-члена.

37. Автор сообщения считает, что отведенный для представления замечаний недельный срок (с 19 по 26 августа 2011 года) позволял провести лишь формальные консультации, не обеспечивающие эффективного участия общественности, предусмотренного в пункте 3 статьи 6 Конвенции. В этой связи автор сообщения также утверждает, что уведомление о проведении консультаций с общественностью было неудовлетворительным и что национальный инвестиционный план, который, по мнению автора сообщения, является наиболее важным компонентом заявки, не был включен в документацию, с которой могли ознакомиться представители общественности, желавшие принять участие в консультациях.

38. Автор сообщения утверждает далее, что, в то время как подготовка заявки и плана началась еще в 2009 году и представителям частного сектора было предоставлено достаточно возможностей вносить вклад в эти документы, у представителей общественности не было возможности участвовать в консультациях на самом раннем этапе соответствующей процедуры, и что из этого следует, что соответствующая Сторона не обеспечила выполнения положений пункта 4 статьи 6 Конвенции.

39. Автор сообщения утверждает также, что ни его замечания, ни все другие замечания, представленные представителями общественности, не были учтены должным образом, и что соответствующая Сторона не обеспечила выполнения пункта 8 статьи 6 Конвенции.

40. По мнению автора сообщения, если бы оценка заявки проводилась в соответствии с требованиями законодательства ЕС и законодательства соответствующей Стороны, то в принципе указанных недостатков можно было бы избежать.

41. В заключение автор сообщения утверждает, что, хотя принятие окончательного решения является прерогативой Комиссии, определенная ответственность лежит также на государстве-члене; именно государство-член принимает решение использовать или не использовать, и если использовать, то каким образом, предусмотренную в законодательстве ЕС возможность предоставления бесплатных квот на выбросы и, соответственно, имеет широкие возможности самостоятельно определять методы и конечные результаты исполнения окончательных решений, в частности касающихся объемов бесплатных квот на выбросы. У представителей общественности единственная возможность представить свои замечания по основным вопросам, таким как следует ли подавать заявку о предоставлении права на выделение бесплатных квот на выбросы и какие объемы бесплатных квот следует запрашивать, имеется только на этапе национальных консультаций на этот счет, до утверждения позиции правительством и до того, как соответствующее решение выйдет на следующий уровень принятия решений (т.е. на уровень Комиссии).

42. Соответствующая Сторона отвергает утверждения автора сообщения. В качестве главного аргумента она ссылается на отсутствие как в законодательстве ЕС, так и в законодательстве Чешской Республики требования о проведении консультаций с общественностью; установлено единственное требование –

о том, что заявка и план должны быть опубликованы до их представления в Комиссию.

43. Соответствующая Сторона утверждает, что она провела консультации с общественностью, хотя и не была обязана делать это, и что такие консультации состоялись до выполнения формального требования о публикации указанных документов. К моменту представления этих документов Комиссии они были доступными на веб-сайте в течение почти целого месяца, общественности было предложено представить свои замечания и полученные замечания были учтены. Целый ряд других министерств, операторов энергопроизводящих предприятий и ассоциаций и НПО, в том числе автор сообщения, представили замечания технического характера, и их замечания были учтены.

44. Соответствующая Сторона также утверждает, что фактически окончательное решение принимает Комиссия, а не государство-член. Соответственно, решение об утверждении заявки и плана не является административным решением, которое можно было бы обжаловать. Кроме того, представители общественности имели возможность представить свои замечания в период до принятия Комиссией окончательного решения. Окончательный текст заявки, утвержденный Комиссией в июле 2012 года, весьма существенно отличался от версии, представленной в Комиссию в сентябре 2011 года.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

45. Чешская Республика сдала на хранение свой инструмент о присоединении к Конвенции 6 июля 2004 года. Конвенция вступила в силу для Чешской Республики 4 октября 2004 года.

46. Комитет прежде всего определяет, подпадает ли заявка в целом, включая прилагаемую к заявке документацию, такую как национальный инвестиционный план, под действие статьи 7, а затем определяет, удовлетворяют ли заинтересованные круги общественности требованиям обеспечения участия общественности в процессе принятия решений.

47. Комитет отмечает, что процесс подготовки заявки для представления Комиссии, ответственность за который несла соответствующая Сторона, проходил в течение длительного времени, и затем Комиссия совместно с соответствующей Стороной продолжали дорабатывать заявку вплоть до ее окончательного утверждения Комиссией. Комитет будет рассматривать лишь обязательства, которые согласно Конвенции соответствующая Сторона обязана выполнять в процессе подготовки заявки, и анализ Комитета не будет касаться вопросов выполнения положений Конвенции Европейским союзом (поскольку в данном случае ЕС не является соответствующей Стороной). Вместе с тем Комитет отмечает сложность процессов принятия решений в многоуровневой управленческой структуре, какой является структура, регулирующая отношения между ЕС и государствами – членами Союза, в том числе между ЕС и соответствующей Стороной, и призывает расширять сотрудничество и координацию действий, касающихся имплементации Конвенции.

Заявка о предоставлении временных бесплатных квот на выбросы как план или программа (статья 7)

48. Ответ на вопрос, подпадает ли рассматриваемая заявка под действие статьи 7 Конвенции, определяется по следующим двум критериям: является ли

данный документ планом или программой и имеет ли он отношение к окружающей среде.

49. Во-первых, в Конвенции нет определения термина "план". Тот факт, что в названии того или иного документа содержится слово "план", не обязательно означает, что соответствующий документ является планом в значении, соответствующем статье 7 Конвенции; в этой связи необходимо проанализировать содержание конкретного документа (см. выводы по сообщениям АССС/С/2005/11 (Бельгия) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), пункт 29; АССС/С/2005/12 (Албания) (ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1), пункт 65; и АССС/С/2008/27 (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2), пункт 41). Например, в рассматриваемом случае соответствующий документ назывался "заявкой", которая включала в себя "национальный инвестиционный план". Для того чтобы определить, подпадает ли данный документ под действие статьи 7 Конвенции, Комитет анализирует содержание и правовые последствия заявки в целом.

50. Существует понимание того факта, что заявка имеет отношение к окружающей среде, поскольку в ней предлагается принять в секторе электроэнергетики меры, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды. Это понимание подтверждает также тот факт, что в пункте 60 Методического руководства говорится, что "любая заявка, поступающая от государства-члена, должна рассматриваться как информация, касающаяся окружающей среды".

51. В частности, в заявке Чешской Республики на предоставление ей бесплатных квот на выбросы предлагались рассчитанные на семилетний период меры, касающиеся инвестиций в оборудование, модернизации инфраструктуры и внедрения в электроэнергетику чистых технологий. В этих целях в прилагаемом к заявке плане предусматривалась реализация 350 проектов на территории всей страны. Посредством этой заявки и сопровождающей ее документации соответствующая Сторона определила направление своих инвестиций в секторе электроэнергетики и предложила конкретные проекты, направленные на реализацию представленного плана. На этом основании Комитет делает вывод, что рассматриваемая заявка, включая прилагаемую к ней документацию, является планом, подпадающим под действие статьи 7 Конвенции.

52. Соответствующая Сторона признает, что в заявку после утверждения ее правительством и представления в Комиссию были внесены значительные изменения. Комитет отмечает, что, согласно положениям статьи 7, соответствующая Сторона должна была предусмотреть участие общественности в процессе подготовки плана. То обстоятельство, что после передачи плана на следующий уровень управления (т.е. в Комиссию) в него продолжали вносить изменения до завершения ее окончательной доработки и принятия, не уменьшает обязанностей соответствующей Стороны в этот период, связанных с тем, что на ней лежала основная ответственность за подготовку существенных элементов заявки.

53. На основании вышеизложенного Комитет делает вывод, что заявка соответствующей Стороны, включающая в себя национальный инвестиционный план и подготовленная согласно пересмотренным правилам Системы торговли выбросами Европейского союза (СТВ ЕС), является планом в смысле, принятом в статье 7 Конвенции, и поэтому положения пунктов 3, 4 и 8 статьи 6 применимы к процессу подготовки рассматриваемой заявки.

Сроки осуществления процедур для обеспечения участия общественности (пункт 3 статьи 6)

54. Официально период консультаций с общественностью по вопросам заявки продолжался с 19 по 26 августа 2011 года. В ходе обсуждения этого вопроса на сороковом совещании Комитета соответствующая Сторона согласилась, что одна неделя – это очень короткий период, но отметила, что у общественности было много возможностей участвовать в процессе работы над заявкой.

55. В ходе упомянутого обсуждения соответствующая Сторона также отметила, что документация, связанная с заявкой, была доступна на веб-сайте Министерства с 3 декабря 2010 года. Действительно, упомянутая документация была опубликована 3 декабря 2010 года, но формально в распоряжении общественности было всего семь дней для ознакомления с опубликованными проектами документов и представления замечаний. Несмотря на то, что некоторые представители общественности смогли представить свои замечания за пределами отведенных для этих целей семи дней, Комитет считает, что соответствующая Сторона не обеспечила разумные сроки для участия общественности в подготовке рассматриваемых документов, поскольку общественность не была осведомлена о проводившихся консультациях, касающихся заявки.

56. Было также отмечено, что текст заявки был доступен с 19 августа 2011 года, но из-за допущенной ошибки национальный инвестиционный план был опубликован на веб-сайте только 25 августа 2011 года и что, несмотря на это, срок представления замечаний не был продлен. Это значит, что в распоряжении заинтересованной общественности был всего один день, чтобы изучить план, осмыслить содержащуюся в нем информацию и представить замечания.

57. Комитет считает, что установление семидневного срока для ознакомления общественности с проектами документов и представления замечаний, и тем более предоставление для этих целей всего одного дня, нельзя считать мерами, достаточными для подготовки и эффективного участия общественности в процессе выработки столь масштабного документа, каким является национальный инвестиционный план. Поэтому Комитет делает вывод, что, не предоставив общественности достаточного времени для ознакомления с проектами рассматриваемых документов и представления замечаний, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение статьи 7 в сочетании с пунктом 3 статьи 6 Конвенции.

Участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов (пункт 4 статьи 6)

58. Учитывая, что процесс подготовки заявки был начат 31 октября 2009 года и что почти два года спустя после начала этого процесса, а именно начиная с 19 августа 2011 года, официально для широкой общественности было предусмотрено лишь семь дней для ознакомления с проектом и представления замечаний, Комитет делает вывод, что соответствующая Сторона не выполнила требований статьи 7 в сочетании с пунктом 4 статьи 6 Конвенции, потому что она не обеспечила участие общественности уже на самом раннем этапе, когда были открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов.

59. В этой связи следует отметить, что согласно пункту 7 Конвенции "соответствующий государственный орган с учетом целей настоящей Конвенции определяет круги общественности, которые могут принимать участие в этом процессе". Это положение должно использоваться государственными органами не для ограничения возможностей участия общественности в процессе

принятия решений, а для повышения эффективности такого участия. В данном случае не вызывает сомнения, что вклад частных заинтересованных субъектов – участников сектора электроэнергетики имел важное значение и обеспечил получение конкретных технических данных, необходимых для подготовки заявки. Комитет отмечает, что для участия в процессе подготовки заявки частных заинтересованных субъектов был обеспечен период времени, настолько существенно превышающий срок, отведенный для других представителей общественности, что представляется, что соответствующие органы власти использовали свои полномочия способом, не отвечающим цели Конвенции "поощрять широкое информирование общественности о решениях, оказывающих воздействие на окружающую среду и устойчивое развитие, и ее участие в процессе принятия таких решений", в частности путем вовлечения в такие процессы неправительственных организаций, содействующих охране окружающей среды. Можно предположить, что более тесное вовлечение в процесс подготовки документации частных заинтересованных субъектов имеет логическое объяснение, но этот факт не освобождает государственные органы от их обязанности действовать в соответствии с целями Конвенции, и эти органы не должны допускать непредоставления или значительного сужения возможностей участия в процессе подготовки других кругов общественности.

Надлежащее отражение в соответствующем решении результатов участия общественности (пункт 8 статьи 6)

60. Согласно статье 7 государственные органы обязаны серьезным образом отражать результаты участия общественности в подготовке планов. Однако в Конвенции не указано, каким именно образом рассматриваемое положение должно исполняться в практическом плане.

61. Следует признать, что государственный орган, осуществляющий подготовку плана, несет главную ответственность за выработку соответствующей политики и должен учитывать целый ряд факторов, в том числе замечания представителей общественности. План, выработанный в результате этого процесса, не всегда может быть принят общественностью. Однако соответствующий государственный орган должен быть в состоянии продемонстрировать, каким образом полученные замечания были рассмотрены и почему не были приняты соображения, высказанные общественностью. Как уже отмечалось, "изложенное в пункте 8 статьи 6 требование, согласно которому государственные органы должны надлежащим образом учитывать результаты участия общественности, не означает, что общественность имеет право налагать вето на принимаемые решения" (см. замечания Комитета, касающиеся сообщения АССС/С/2008/29 (Польша)), в докладе о его двадцать четвертом совещании (Женева, 30 июня – 3 июля 2009 года) ЕСЕ/МР.РР/С.1/2009/4, пункт 29). Тем не менее "в тех случаях, когда невозможно по существу согласиться со всеми представленными замечаниями, которые нередко могут быть противоречивыми, соответствующий орган все-таки должен серьезно учитывать все полученные замечания" (выводы, касающиеся сообщения АССС/С/2008/24 (Испания) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2009/8/Add.1), пункт 99).

62. Комитет отмечает, что свидетельством выполнения требований пункта 8 статьи 6 применительно к решениям по конкретным видам деятельности является выполнение положений пункта 9 статьи 6. Что же касается требования о предоставлении общественности текста решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения, то оно конкретно не предусмотрено в статье 7 Конвенции. Тем не менее на соответствующей Стороне лежит обязанность продемонстрировать, что она выполнила требования, установ-

ленные в пункте 8 статьи 6. Комитет отмечает, что в процессе подготовки плана указанная обязанность может быть выполнена путем применения процедуры, установленной в пункте 9 статьи 6, или любым другим способом, позволяющим соответствующей Стороне продемонстрировать, что она "надлежащим образом" приняла во внимание результаты участия общественности.

63. Соответствующая Сторона в своей адресованной Европейской комиссии заявке, упомянутой в пункте 22 выше, отметила, что "Министерство охраны окружающей среды тщательно рассмотрит и урегулирует все представленные надлежащим образом замечания". Однако в своих устных и письменных сообщениях соответствующая Сторона не смогла продемонстрировать, как именно результаты участия общественности были приняты во внимание "должным образом". Комитет отдает себе отчет в том, что соответствующей Стороне пришлось действовать в условиях жестких временных ограничений, чтобы обеспечить представление своей заявки в Комиссию в пределах установленного для этого срока, и что в конечном счете соответствующей Стороне были предоставлены бесплатные квоты на выбросы на переходный период 2013–2019 годов в соответствии с новым режимом Системы торговли выбросами Европейского союза (СТВ ЕС). Тем не менее Комитет считает, что ситуация с подготовкой рассматриваемой заявки безусловно не была чрезвычайной и что можно было изыскать возможности сделать эту подготовку более открытой и транспарентной с самого начала соответствующего процесса в октябре 2009 года, не ставя под угрозу участие общественности в этом процессе. В свете изложенного, поскольку в своих устных и письменных сообщениях соответствующая Сторона не продемонстрировала, как именно результаты участия общественности были приняты во внимание должным образом, Комитет делает вывод, что она не выполнила требований пункта 8 статьи 6 Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

64. В свете вышеизложенного Комитет принимает выводы и рекомендации, сформулированные в следующих пунктах.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

65. Комитет делает следующие выводы:

a) заявка соответствующей Стороны, включающая в себя национальный инвестиционный план и подготовленная согласно пересмотренным правилам Системы торговли выбросами Европейского союза (СТВ ЕС), является планом в смысле, принятом в статье 7 Конвенции, и поэтому положения пунктов 3, 4 и 8 статьи 6 применимы к процессу подготовки рассматриваемой заявки (пункт 53);

b) не предоставив общественности достаточного времени для ознакомления с проектами рассматриваемых документов и представления замечаний, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение статьи 7 в сочетании с пунктом 3 статьи 6 Конвенции (пункт 57);

c) учитывая, что процесс подготовки заявки был начат 31 октября 2009 года и что почти два года спустя после начала этого процесса, а именно начиная с 19 августа 2011 года, официально для широкой общественности было предусмотрено лишь семь дней для ознакомления с проектом и представления замечаний, Комитет делает вывод, что соответствующая Сторона не выполнила

требований статьи 7 в сочетании с пунктом 4 статьи 6 Конвенции, потому что она не обеспечила участие общественности уже на самом раннем этапе, когда имелись все возможности для рассмотрения различных вариантов (пункт 58);

d) поскольку в своих устных и письменных сообщениях соответствующая Сторона не продемонстрировала, как именно результаты участия общественности были приняты во внимание должным образом, Комитет делает вывод, что она не выполнила требований пункта 8 статьи 6 Конвенции (пункт 63).

66. Кроме того, отмечая сложность процессов принятия решений в многоуровневой управленческой структуре, какой является структура, регулирующая отношения между ЕС и его государствами-членами, Комитет призывает ЕС при разработке единого подхода государств-членов к выполнению Конвенции обеспечить совместимость такого подхода с требованиями Конвенции и выполнять свои обязанности по обеспечению контроля за тем, чтобы государства – члены ЕС, включая Чешскую Республику, в процессе осуществления законодательства ЕС надлежащим образом выполняли обязательства, вытекающие для государств-членов из того факта, что ЕС является Стороной Конвенции (см. выводы по сообщению АССС/С/2010/54 (ЕС) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2012/12), пункт 76).

В. Рекомендации

67. Действуя в соответствии с пунктом 36 b) приложения к решению I/7 Совещания Сторон и принимая к сведению согласие соответствующей Стороны на то, чтобы Комитет принял меры, о которых говорится в пункте 37 b) упомянутого приложения, Комитет рекомендует соответствующей Стороне в будущем принимать меры по обеспечению участия общественности в подготовке планов и программ, аналогичных по своему характеру национальному инвестиционному плану, как это устанавливает статья 7 в сочетании с соответствующими пунктами статьи 6 Конвенции.