



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

Пятьдесят шестое заседание

Женева, 28 февраля – 3 марта 2017 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

Выводы и рекомендации в отношении сообщения АССС/С/2012/71, касающегося соблюдения Конвенции Чехией

**Приняты Комитетом по вопросам соблюдения
13 сентября 2016 года**

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем	3
A. Правовая основа	3
B. Факты	4
C. Внутренние средства правовой защиты и приемлемость сообщения	5
D. Вопросы существа	5
III. Рассмотрение и оценка данного дела Комитетом	11
IV. Выводы и рекомендации	24
A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения	25
B. Рекомендации	25



I. Введение

1. 31 мая 2012 года представитель общественности Бригитта Артман (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 пункту 9 статьи 3 и статьям 6 и 9 Конвенции. В частности, в сообщении утверждается, что представители общественности в Германии не имели такой же возможности участвовать в процедуре принятия решений в отношении Темелинской атомной электростанции (АЭС), как представители общественности в Чехии¹.

2. На своем тридцать седьмом совещании (Женева, 26–29 июня 2012 года) Комитет в предварительном порядке определил, что сообщение является приемлемым.

3. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Орхусской конвенции указанное сообщение было препровождено соответствующей Стороне 16 августа 2012 года. В тот же день было направлено письмо автору сообщения. Обеим сторонам было предложено ответить на ряд вопросов Комитета.

4. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили свои ответы на вопросы Комитета соответственно 28 ноября 2012 года и 14 января 2013 года. Автор сообщения представила свои замечания по ответу Стороны 2 февраля 2013 года.

5. Дополнительная информация была представлена автором сообщения и соответствующей Стороной соответственно 4 марта и 22 марта 2013 года.

6. На своем сороковом совещании (Женева, 25–28 марта 2013 года) Комитет провел слушания для обсуждения сообщения с участием автора сообщения и представителей соответствующей Стороны. В ходе слушаний Комитет подтвердил приемлемость сообщения и задал вопросы обеим сторонам, предложив им представить письменные ответы после завершения совещания.

7. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили свои ответы соответственно 14 и 20 мая 2013 года. 26 Мая 2013 года автор сообщения направила свои замечания по ответу соответствующей Стороны, а 13 июня 2013 года соответствующая Сторона направила свои замечания по замечаниям автора сообщения. Автор сообщения представила свой ответ на замечания соответствующей Стороны в тот же день.

8. Комитет согласовал проект своих выводов на своем виртуальном совещании 1 июня 2016 года, завершив работу над ним с помощью своей электронной процедуры принятия решений 15 июня 2016 года. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 указанный проект выводов был направлен соответствующей Стороне и автору сообщения с просьбой представить их замечания до 25 июля 2016 года.

¹ Документы, касающиеся данного сообщения, включая переписку между Комитетом, автором сообщения и соответствующей Стороной, размещены на специальной веб-странице веб-сайта Комитета (<http://www.unecce.org/envenv/pp/compliancecommittee/71tablecz.html>).

9. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили свои замечания соответственно 10 июля 2016 года и 6 сентября 2016 года.

10. Комитет завершил подготовку своих выводов на закрытом заседании в ходе своего виртуального совещания 13 сентября 2016 года с учетом полученных замечаний. Затем Комитет утвердил свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для его пятьдесят шестого совещания.

II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем²

A. Правовая основа

Международное право и законодательство Европейского союза

11. Как Чехия, так и Германия являются Сторонами Орхусской конвенции. Они также являются Сторонами Конвенции 1991 года об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо).

12. Чехия подписала двусторонние соглашения о сотрудничестве с Германией и Австрией в отношении атомной энергетики и безопасности. Эти соглашения также предусматривают обмен информацией в отношении подготовки к строительству Темелинской АЭС.

13. Атомные электростанции (АЭС) подпадают под действие Директивы Европейского союза об оценке воздействия на окружающую среду (Директива об ОВОС)³.

Национальное законодательство⁴

14. В соответствии с чешским законодательством первым шагом в процессе принятия решений по проекту, такому как Темелинская АЭС, является процедура оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), регулируемая Законом № 100/2001 Coll. об ОВОС (Закон об ОВОС). Закон об ОВОС регулирует как внутренние, так и трансграничные процедуры ОВОС, а также соответствующие процедуры участия общественности. В пунктах 1 и 2 статьи 16 этого закона предусмотрено содержание уведомления для общественности в отношении указанной процедуры. В пунктах 3 и 4 статьи 16 определен порядок, в соответствии с которым должно распространяться уведомление, а именно:

3) соответствующий орган должен обеспечить, чтобы информация и заявления, предусмотренные в пунктах 1 и 2, были обнародованы:

² В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

³ Директива 85/337/ЕЕС об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду от 27 июня 1985 года с внесенными в нее поправками.

⁴ В настоящем подразделе содержится ссылка на законодательство соответствующей Стороны, применявшееся в ходе процедуры принятия решений, о которой идет речь в данном случае.

- a. на официальных досках объявлений затронутых территориальных самоуправляющихся единиц;
- b. в Интернете; и
- c. по крайней мере с помощью одного из других обычных способов распространения информации на затрагиваемой территории (например, в местной прессе, по радио, и т.д.);

4) датой опубликования считается день, когда информация и заявления в соответствии с пунктами 1 и 2 были размещены на официальной доске объявлений затрагиваемого района. Затрагиваемые территориальные самоуправляющиеся единицы обязаны незамедлительно разместить информацию и заявления в соответствии с пунктами 1 и 2 на их официальной доске объявлений на период не менее 15 дней и проинформировать об этом соответствующий орган.

15. Для целей процедуры выдачи разрешения в отношении Темелинской АЭС ссылка на «затрагиваемые территориальные самоуправляющиеся единицы» в пункте 4 статьи 16 Закона об ОВОС была истолкована как охватывающая муниципалитеты, административная территория которых включает внутреннюю или внешнюю часть зоны планирования на случай чрезвычайных ситуаций (примерно – площадь круга радиусом 13 км в центре аварийной зоны первого производственного блока Темелинской АЭС)⁵.

16. Для проектов, в которых согласно Закону об ОВОС «затрагиваемая территория может выходить за пределы территории [Чехии]», Закон об ОВОС предусматривает проведение трансграничных консультаций с затрагиваемыми государствами.

17. Процедура ОВОС заканчивается выдачей заключения по ОВОС. Согласно чешскому законодательству на момент осуществления процедуры принятия решений в данном случае заключение по ОВОС само по себе разрешением не являлось, но оно представляло собой ту экспертную базу, с опорой на которую должны были приниматься последующие шаги в процессе принятия решений по формированию согласия на осуществление таких действий, как зонирование, получение разрешения на проведение проектировочных работ и получение разрешения на начало строительства.

В. Факты

18. Темелинская АЭС расположена вблизи поселка Темелин в Чехии. Строительство четырех энергоблоков началось в 1987 году и должно было завершиться в 1991 году. Вследствие событий политического характера в 1990-х годах строительство третьего и четвертого реакторов было прекращено, а темпы возведения первого и второго реакторов замедлились. В конечном итоге первый реактор Темелинская АЭС был введен в строй в 2000 году, а второй реактор – в 2002 году.

19. В 2005 году планы довести до конца строительство третьего и четвертого реакторов возникли вновь. В 2008 году был начат процесс ОВОС. В 2012 году был объявлен тендер на получение государственного контракта для завершения строительства Темелинской АЭС.

⁵ Ответ соответствующей Стороны на сообщение, приложение E1.

20. Соответствующая Сторона не заключила двустороннего соглашения с Германией, предусмотренного Конвенцией Эспо, но Германия участвовала во всех этапах процесса проведения трансграничной ОВОС согласно этой Конвенции. Консультации с Германией в ходе проведения трансграничной ОВОС проводились в июне 2011 года.

21. Официальные слушания в рамках процесса ОВОС состоялись для чешских граждан и заинтересованных лиц из соседних стран в Ческе-Будеевице, Чехия, 22 июня 2012 года. Неофициальные обсуждения с экспертами по ОВОС были также организованы в Вене 30 мая 2012 года и Пассау, Германия, 12 июня 2012 года. Заключение по ОВОС было опубликовано 18 января 2013 года.

22. Автор сообщения участвовала в процессе ОВОС с 2010 года.

С. Внутренние средства правовой защиты и приемлемость сообщения

23. По словам автора сообщения, в силу того, что слушания в Пассау представляли собой неофициальное совещание, никаких средств правовой защиты по законодательству Германии не имеется. Кроме того, поскольку официальные слушания в Ческе-Будеевице и сам процесс ОВОС были проведены согласно чешскому законодательству, любые имеющиеся средства защиты существуют только в рамках чешского законодательства и не предполагают возможности обратиться в суд в Германии. Она утверждает, что ей и другим представителям общественности Германии трудно получить доступ к этим средствам правовой защиты из-за незнания чешской правовой системы и языкового барьера.

24. 6 Августа 2012 года автор сообщения подала жалобу в Европейскую комиссию⁶.

25. Соответствующая Сторона оспаривает приемлемость сообщения на том основании, что процесс принятия решений в отношении третьего и четвертого реакторов все еще находится на начальном этапе. Она заявляет, что основная цель Орхусской конвенции состоит в установлении стандартов для этапа выдачи разрешения, которого проект в Темелине еще не достиг, и что по этой причине сообщение должно быть объявлено неприемлемым.

D. Вопросы существа

Статья 3, пункт 9

26. Автор сообщения утверждает, что, не организовав официальные слушания в Германии, соответствующая Сторона не обеспечила тем самым соблюдение пункта 9 статьи 3 Орхусской конвенции, поскольку возможности для общественности в Германии принять участие в процедуре ОВОС не являлись такими же, как для общественности в соответствующей Стороне.

27. Автор сообщения утверждает, что для проведения по меньшей мере одних официальных слушаний в Германии основания имелись, учитывая сложность проекта и его трансграничный характер, а также тысячи замечаний, представленных гражданами Германии. Вместо этого в Германии было проведено только неофициальное открытое обсуждение, да и то вне рамок официальной

⁶ См. приложения к письму автора сообщения от 28 ноября 2012 года.

процедуры ОВОС. Из-за этого немецким гражданам пришлось отправиться на официальные слушания, организованные на чешской территории, и пойти на расходы, связанные с проездом и проживанием, а также с отгулами.

28. Автор сообщения утверждает, что в апреле 2012 года канцлер Германии Ангела Меркель просила чешское правительство провести официальные публичные слушания в Германии, но эта просьба не была удовлетворена.

29. Соответствующая Сторона оспаривает утверждения, заявляя, что физическим и юридическим лицам в Германии было уделено такое же внимание, как и физическим и юридическим лицам в Чехии. Она утверждает, что никаких законных оснований в соответствии с национальным или международным правом для страны происхождения относительно организации публичных слушаний на территории затрагиваемой страны не существует. Более того, не было никакого обязательства по национальному или международному праву и организовать неофициальное обсуждение в Германии, но она добровольно пошла на это в интересах обеспечения транспарентности проекта для общественности в Германии.

30. В отношении официальных слушаний соответствующая Сторона заявляет, что для обеспечения широкого участия общественности приглашение было направлено заинтересованной общественности в Чехии и за рубежом в один и тот же день и заблаговременно до начала этого мероприятия. Место проведения было выбрано с учетом его доступности для автотранспорта, наличия стоянки и соответствующей вместимости (2 500 человек), а также близости к границам с Германией и Австрией (приблизительно 80 км и 40 км соответственно).

Статья 6, пункт 2

31. Автор сообщения утверждает, что заинтересованная общественность в Германии не была уведомлена надлежащим образом. Несмотря на возможные ширококомасштабные экологические последствия ядерной аварии, только лица, проживающие в приграничных районах Германии, были проинформированы о возможности участвовать в процедуре ОВОС. Лица, живущие в других районах Германии, не получили никакого официального уведомления. Даже в газетах и других средствах массовой информации пограничных районов Германии не было никаких публичных уведомлений. В пограничных районах и городах информация была размещена только на официальных веб-сайтах министерств и советов.

32. Соответствующая Сторона утверждает, что с самого начала процедуры ОВОС она постоянно и своевременно информировала соседние страны. 29 июня 2010 года полностью переведенная на немецкий язык документация по ОВОС вместе с ее электронной версией на компакт-диске была направлена Министерством окружающей среды Чехии Баварскому государственному министерству окружающей среды и здравоохранения и Саксонскому государственному министерству окружающей среды и сельского хозяйства с копией «для информации» Федеральному министерству окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности ядерных реакторов. В сопроводительном письме, в частности, говорилось⁷:

⁷ См. ответ соответствующей Стороны на сообщение в приложении А1.

По смыслу пункта 3 статьи 16 Закона и в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Конвенции Эспо мы хотели бы просить Вас обеспечить, чтобы информация о документации и о том, когда и где можно ознакомиться с документацией, была опубликована в разумные сроки на официальных досках объявлений в затрагиваемых районах и с помощью по крайней мере одного из других средств распространения информации на затрагиваемой территории (например, в местной печати, на радио и т.д.) наряду с информацией о том, что любое лицо может направить свои письменные замечания по документации в течение 30 дней с даты размещения информации о документации на официальной доске объявлений региона Южная Богемия. В соответствии с положениями пункта 4 статьи 16 Закона на период, в течение которого эта информация должна быть размещена, не превышает 15 дней.

В письме также указывалось, что в соответствии с пунктом 1 статьи 12 чешского Закона об ОВОС крайний срок для представления замечаний в случае проведения трансграничной оценки может быть продлен до 30 дней, если затрагиваемое государство просит об этом.

33. Соответствующая Сторона утверждает, что с момента представления вышеупомянутой информации властям Германии она не могла повлиять на то, каким образом германские власти предпочтут информировать общественность.

34. Соответствующая Сторона заявляет, что документация по ОВОС была также размещена в режиме онлайн на чешском языке на веб-сайтах Чешского агентства по экологической информации (www.cenia.cz/eia) и Министерства окружающей среды.

Статья 6, пункт 2 d) ii)

35. Автор сообщения утверждает, что надлежащего публичного уведомления общественности в Германии о слушаниях в Ческе-Будеевице не было и что получить доступ к информации о слушаниях было трудно. Несмотря на то что, до начала слушаний она неоднократно обращалась просьбой к соответствующей Стороне предоставить ей информацию об их формате, никаких сведений ей предоставлено не было. Не была обнародована повестка дня, равно как не было и информации о предполагаемой продолжительности слушаний и о том, будут ли предоставлена всем участникам возможность выступить и будут ли продолжены слушания на следующий день, если в этом возникнет необходимость.

36. Соответствующая Сторона не прокомментировала эти утверждения.

Статья 6, пункт 3

37. Автор сообщения утверждает, что с учетом трансграничного характера и сложности проекта, сроков, предусмотренных в 2010 и 2012 годах для представления общественностью свои замечаний, и времени, выделенного на проведение официальных слушаний, общественность не имела возможности участвовать в них адекватным, своевременным и эффективным образом, как того требует пункт 3 статьи 6.

38. Автор сообщения утверждает, на представление замечаний по документации об итогах ОВОС объемом в 2 000 страниц общественности было дано 30 дней в августе, а затем еще 30 дней в сентябре 2010 года. Однако этот период совпал по времени с периодом отпусков (в Баварии период летних отпусков в 2010 году завершился 13 сентября 2010 года), в результате чего для эффективного участия у общественности в Германии имелось всего 17 дней. Период

для представления замечаний по докладу экспертов об ОВОС, т.е. 7 мая – 18 июня 2012 года, также был недостаточным. В Баварии с 26 мая по 10 июня проходили праздники, в результате чего на представление замечаний оставалось всего 27 дней. Кроме того, общественность в пограничных районах Хоф и Вунзидель, где проживает автор сообщения, впервые была уведомлена через местную газету 29 мая и, таким образом, имела в своем распоряжении только 18 дней для представления замечаний. Автор сообщения ссылается на выводы Комитета по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания), в которых рассмотрены временные возможности для изучения общественностью документации, касающейся планируемой деятельности, и представления замечаний по ней⁸.

39. Автор сообщения заявляет, что одного дня для проведения таких крупномасштабных слушаний было явно недостаточно. Кроме того, слушания были плохо организованы, что вызвало разочарование участников. Например, хотя слушания и открылись в 10 ч. 00 м., выступления должностных лиц заняли так много времени, что представители общественности начали выступать лишь с 15 ч. 30 м. Кроме того, поскольку представители государственных органов выступали первыми, то лишь немногие из них остались до второй половины дня, а тем более в вечернее и ночное время.

40. Автор сообщения утверждает, что, хотя организаторы были проинформированы о том, что она была указана в качестве выступающей от имени немецких «зеленых» и других активистов, она не была включена в список ораторов. Выступавшим по очереди ораторам разрешалось поднять только три вопроса за выступление. Первый раз она смогла выступить около 17 ч. 30 м., а затем вновь должна была ожидать своей очереди. Когда подошла ее очередь и она смогла поднять еще три вопроса, было уже три часа ночи и к этому времени и общественность, и организаторы были чрезвычайно утомлены. У нее оставалось еще 68 вопросов, но она не смогла задать их. Она представила эти вопросы в письменном виде после слушаний, но ответа не получила.

41. Автор сообщения утверждает, что чешским гражданам на слушаниях было разрешено выступить раньше, чем немецким гражданам, и поэтому они смогли раньше отправиться домой. Она заявляет, что это не только противоречит пункту 3 статьи 6, но и является дискриминацией по смыслу пункта 9 статьи 3.

42. Она утверждает, что, хотя публичные слушания проходили в жаркий летний день, участники не были обеспечены водой или не имели возможности купить еду. Лишь после неоднократных требований на слушания было разрешено принести воду.

43. Автор сообщения заявляет, что преодолела 280 км за почти пять часов, чтобы прибыть на слушания, но не получила возможности принять в них эффективное участие. Многие граждане Германии были вынуждены покинуть слушания в 20 ч. 00 м., чтобы успеть вернуться домой на автобусе, и были разочарованы и огорчены тем, что не смогли поучаствовать в них надлежащим образом.

44. Соответствующая сторона отвергает эти утверждения, заявляя, что немецкие граждане имели широкие возможности для участия. Документация по ОВОС была переведена на немецкий язык и распространена среди общественности в Германии и Австрии. Кроме того, Закон об ОВОС предусматривает более длительные периоды для представления замечаний общественностью, нахо-

⁸ См. ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1.

дящейся за пределами чешской территории. Общественность в Германии имела в своем распоряжении 60 дней в 2010 году для представления свои замечаний по документации об ОВОС и 43 дня в 2012 году для представления замечаний по докладу экспертов об ОВОС. Соответствующая Сторона заявляет, что было получено около 70 000 замечаний, в основном из Германии и Австрии.

45. Соответствующая Сторона заявляет, что слушания в Ческе-Будеевице начались в 10 ч. 00 м. 22 июня 2012 года и завершились спустя 17 часов, когда все вопросы были исчерпаны. Синхронный перевод был обеспечен на немецком и польском языках. Присутствовало всего 250 человек, и все они смогли принять участие. Слушания завершились только тогда, когда никаких вопросов больше не поднималось. Сторона не прокомментировала утверждение о том, что значительная продолжительность слушаний повлияла на способность автора сообщения эффективно участвовать в них.

46. В отношении очередности выступлений соответствующая Сторона поясняет, что такая очередность позволила обеспечить ознакомление общественности с мнениями органов власти и муниципалитетов, особенно с учетом того, что именно муниципалитеты представляли мнения затрагиваемой общественности. После их выступлений всестороннее внимание (и большая часть отведенного времени) было уделено вопросам общественности, которые зачастую непосредственным образом были связаны с выступлениями муниципалитетов и органов власти. Такая процедура является обычной для проведения публичных слушаний в Чехии.

47. Соответствующая Сторона не прокомментировала организацию публичных слушаний.

Статья 6, пункты 4, 6 и 7 – Использование метода «пакета» или «черного ящика»

48. Автор сообщения заявляет, что до сих пор не ясно, какой тип реактора будет выбран для Темелинской АЭС. Хотя на момент осуществления процедуры участия общественности на рассмотрении, по всей видимости, находились четыре технологии, никакого решения принято не было, и технологический аспект был представлен с использованием так называемого метода «пакета» или «черного ящика». Выбор технологии в ходе публичных слушаний 22 июня 2012 года не раскрывался, и решение должно было быть принято без общественного надзора 2 июля 2012 года. Технические детали при рассмотрении проектов указаны не были, равно как не были выделены и проанализированы различия между ними в документации об ОВОС. Это означает, что общественность не могла проверить, соответствовали ли потенциальные экологические последствия каждого из проектов установленным в правовом порядке критериям обеспечения безопасности; она не могла узнать, каков риск возникновения серьезных аварий и потенциальных выбросов следует иметь в виду при выборе того или иного проекта, или же оценить потенциальное воздействие на окружающую среду различных проектов.

49. Автор сообщения также утверждает, что перевод окончательного заключения по ОВОС был опубликован с большой задержкой и что первоначально было переведено только 40-страничное резюме. Таким образом, у общественности не было возможности надлежащим образом оценить заключение по ОВОС.

50. Автор сообщения далее утверждает, что непредоставление общественности доступа ко всей технической и научной информации, относящейся к процессу принятия решений, указывает на нарушение соответствующей Стороной пункта 6, в частности его подпунктов а) и с), статьи 6 Конвенции. Кроме того, поскольку общественность была лишена доступа к этой информации, она не могла высказать свои замечания по разработке альтернатив проектам, когда они находились на стадии рассмотрения, и, соответственно, не могла принять участие, когда все варианты были открытыми, как это предусмотрено в пункте 4 статьи 6, или представить свой собственный анализ возможных рисков или последствий этих проектов в соответствии с пунктом 7 статьи 6.

51. Соответствующая Сторона отвергает утверждения о несоблюдении пунктов 4, 6 и 7 статьи 6. Она заявляет, что, поскольку поставщик для реактора отобран не был, для процедуры ОВОС был использован метод «пакета». Оценка воздействий осуществлялась с учетом потенциальных максимальных значений воздействия отдельных типов реакторов, включенных в «пакет», представленных для варианта развития событий с наименее благоприятными экологическими последствиями, а также с учетом одновременного воздействия действующих электростанций и существующих исходных условий. Она утверждает, что такой подход согласуется с практикой других стран и пунктом 4 статьи 6 Директивы об ОВОС. Техническое описание всех рассматриваемых типов реакторов было приведено в главе В.1.6 «Описание технического и технологического решения по проекту» документации по ОВОС. Описание включало общую часть, в которой было дано определение проекта с энергоблоками типа ВВЭР III+, и конкретную часть с описанием технических аспектов энергетических установок. Входные и выходные параметры проекта были консервативно оценены на основе этой информации, и это позволило подготовить качественную и количественную оценку воздействия на окружающую среду в соответствии со статьей 3 Директивы об ОВОС. Такой подход обеспечил своевременное и эффективное участие заинтересованной общественности, когда все варианты являлись открытыми.

Статья 6, пункт 7 – Вопросы на слушаниях

52. Автор сообщения утверждает, что во время слушаний ей было отказано в осуществлении ее прав по пункту 7 статьи 6 Конвенции, поскольку она была ограничена тремя вопросами, которые она задала, выступив в порядке очереди, и не смогла предложить 68 дополнительных вопросов, которые она хотела затронуть от имени общественности Германии, которую представляла.

53. Соответствующая Сторона не представила конкретных замечаний по этому утверждению, но отметила в целом, что слушания были завершены тогда, когда новых вопросов уже больше не поднималось.

Статья 6, пункт 8

54. Автор сообщения утверждает, что в нарушение пункта 8 статьи 6 Министерство окружающей среды Чехии не учло должным образом вклад общественности в окончательное заключение по ОВОС. Например, в заключении по ОВОС был сделан вывод о том, что АЭС окажет лишь незначительное влияние на здоровье населения и что радиологические последствия функционирования не будут угрожать здоровью людей, проживающих поблизости. Автор сообщения утверждает, что министерство не приняло во внимание представленные общественностью исследования о взаимосвязи между детской лейкемией и расстоянием от ядерных реакторов или медицинских последствиях серьезной

ядерной аварии. Кроме того, в заключении по ОВОС был сделан вывод о том, после вывода АЭС из эксплуатации не будет никаких последствий для окружающей среды, но при этом не была принята во внимание долгосрочная проблема радиоактивных отходов, а было сделано противоположное заключение о том, что воздействие на окружающую среду после вывода АЭС из эксплуатации будет положительным. Министерство окружающей среды использовало фрагментарный и непоследовательный подход к участию общественности в рассмотрении вопроса о строительстве АЭС и хранении радиоактивных отходов, хотя оно и было проинформировано общественностью о том, что это является нарушением Конвенции.

55. Соответствующая Сторона опровергает утверждения автора сообщения и заявляет, что все полученные замечания, поступили ли они из Чехии или из-за ее границы, были в равной мере учтены на заключительном этапе подготовки доклада экспертов об ОВОС.

Статья 9, пункты 2 и 4

56. Автор сообщения утверждает, что у физических лиц (будь то у граждан Чехии или Германии) нет возможностей для оспаривания решений, действий или бездействия в отношении процедуры ОВОС. Более того, не все потенциально затрагиваемое население имеет право участвовать в последующих процедурах. И наконец, гражданин Германии, стремящийся обжаловать решения чешских судов, столкнется со значительными издержками. Она утверждает, что это свидетельствует о несоблюдении соответствующей Стороной положений пунктов 2 и 4 статьи 9 Конвенции.

57. Соответствующая Сторона заявляет, что процедура ОВОС завершается вынесением заключения по ОВОС, которое представляет собой не решение о строительстве объекта, а профессиональную основу для последующих процедур, в которых оно будет принято во внимание. Таким образом, заключение по ОВОС может стать предметом судебного иска только в том случае, если оно учитывалось в последующих процедурах. Представители общественности имеют право предъявить иск в ходе последующих процедур, если они отвечают установленным законом требованиям, например если они являются затрагиваемыми владельцами соседних участков. Соответствующая Сторона подчеркивает, что суды толкуют термин «соседние» чрезвычайно широко; все владельцы собственности, даже находящейся на большом удалении, которые могут быть затронуты, имеют право быть участниками последующих процедур. Соответствующая Сторона не прокомментировала вопрос о расходах.

III. Рассмотрение и оценка данного дела Комитетом

58. Чехия сдала на хранение свой документ о присоединении к Орхусской конвенции 6 июля 2004 года. Конвенция вступила в силу для Чехии 4 октября 2004 года.

59. Ни одна из сторон не оспаривает тот факт, что функционирование Темелинской АЭС представляет собой один из видов деятельности, о которых говорится в пункте 1 приложения I к Конвенции, и, следовательно, подпадает под действие требований статьи 6 и пункта 2 статьи 9.

60. В отношении заявлений соответствующей Стороны по вопросу о приемлемости (пункт 25 выше) Комитет отмечает, что соответствующая Сторона не отрицает, что статья 6 должна применяться в рамках многоэтапного процесса принятия решений, такого как имеющийся процесс⁹. Комитет вновь заявляет, что, поскольку процедура ОВОС обычно тесно связана с решениями, которые определяют, может ли быть осуществлена планируемая деятельность, она должна рассматриваться как часть процесса принятия решений, несмотря на то, что в чешской нормативно-правовой базе самозаключение по ОВОС не является разрешающим решением. Кроме того, согласно материалам, находящимся на рассмотрении Комитета, процедура ОВОС является в нормативно-правовой базе Стороны процедурой, предназначенной для решения экологических проблем и обеспечения широкого участия общественности. Более того, именно этап принятия решений и предназначен непосредственно для урегулирования трансграничных проблем, в том числе путем обеспечения возможности принять участие в нем для общественности других стран. Хотя в целом процедура принятия решений по Темелинской АЭС, возможно, еще и не завершена, этап ОВОС уже завершен и поэтому может оцениваться на предмет соответствия требованиям Конвенции. Таким образом, Комитет приходит к выводу о том, что возражение соответствующей Стороны против признания сообщения приемлемым является необоснованным.

61. Сначала Комитет проведет рассмотрение утверждений авторов, связанных со статьей 6, а затем с пунктом 9 статьи 3, поскольку без оценки того, в какой мере общественность в Германии имела возможность эффективно участвовать в процессе принятия решений, невозможно надлежащим образом оценить, имела место дискриминация или нет.

62. Комитет принимает решение не рассматривать утверждения, касающиеся пункта 8 статьи 6, поскольку автор сообщения не представила достаточных доказательств в подтверждение того, что соответствующая Сторона не обеспечила должного учета результатов участия общественности в работе над заключением по ОВОС. Таким образом, основываясь на представленных ему доказательствах, Комитет не считает, что эти утверждения в достаточной степени обоснованы.

63. Кроме того, Комитет не будет рассматривать утверждения, касающиеся статьи 9. Автор сообщения не представила сведений о правовом прецеденте или каких-либо других доказательствах в обоснование своих утверждений, касающихся этой статьи, например в отношении расходов или стремления граждан Германии оспорить заключение по ОВОС в судах соответствующей Стороны.

64. Далее Комитет принимает решение не рассматривать утверждение о том, что немецкие граждане были вынуждены выступить последними на слушании, поскольку автор сообщения не представила доказательств, подтверждающих это утверждение. Вместе с тем Комитет рассмотрит другие утверждения, касающиеся пункта 9 статьи 3 ниже.

⁹ См. Маастрихтские рекомендации по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды (ECE/MP.PP/2014/2/Add.2), пункт 17.

Статья 2, пункт 5 – Заинтересованная общественность

65. В качестве предварительного замечания Комитет отмечает, что соответствующая Сторона не оспорила тот факт, что автор сообщения и другие представители общественности в Германии относятся к числу заинтересованной общественности в связи с Темелинской АЭС.

Статья 6 – В трансграничном контексте

66. В связи с вопросом о применении статьи 6 в трансграничном контексте Комитет приветствует рекомендации относительно того, как обеспечить более эффективное участие заинтересованной общественности из затрагиваемых стран, содержащиеся в Маастрихтских рекомендациях 2014 года по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды (Маастрихтские рекомендации)¹⁰.

67. Как однозначно следует из формулировки статьи 6, обязательства, предусмотренные в этой статье, не зависят от обязательств, вытекающих из других международных договоров. Международный договор может предусматривать, что Сторона происхождения и затрагиваемая Сторона несут общую ответственность за обеспечение участия общественности на территории затрагиваемой Стороны (например, согласно Конвенции Эспо) или даже что затрагиваемая Сторона несет исключительную ответственность за это. Однако обязанность удостовериться в соблюдении требований статьи 6 всегда возлагается на Сторону происхождения.

68. Положение в таких случаях является сходным с теми, в которых в соответствии с внутренним законодательством решение административных задач по обеспечению участия общественности делегируется другим национальным органам. Соответственно, Маастрихтские рекомендации предусматривают, что, если «правовая основа предусматривает передачу каких-либо административных задач, связанных с процедурой участия общественности, иным лицам или органам, не являющимся компетентным органом, следует иметь в виду, что конечная ответственность за обеспечение процедуры участия общественности в соответствии с требованиями Конвенции по-прежнему будет лежать на компетентном органе»¹¹. Комитет считает, что эта формулировка в равной степени относится к ситуациям, когда ответственность за определенные задачи, связанные с участием общественности на территории затрагиваемой страны, лежит (на основании международного договора или специального соглашения) на государственных органах этой страны.

69. В свете изложенного выше Комитет подчеркивает, что, будь то во внутреннем или же трансграничном контексте, главная ответственность за обеспечение того, чтобы процедура участия общественности согласовывалась с требованиями статьи 6, возлагается на компетентные органы Стороны происхождения.

Статья 6, пункт 2 – Уведомление

70. В отношении утверждений, касающихся пункта 2 статьи 6, Комитет сосредоточится на двух аспектах: уведомление заинтересованной общественности и надлежащая и достаточная информации в отношении публичных слушаний.

¹⁰ ECE/MP.PP/2014/2/Add.2 (пункты 23–26).

¹¹ Там же, пункт 28.

а) Уведомление заинтересованной общественности*і) Уведомление в трансграничном контексте*

71. Хотя в Конвенции нет прямого указания на ответственность Стороны за организацию процедуры участия общественности в трансграничном контексте, в ней однозначно предусмотрено, что в отношении всех процессов принятия решений, подпадающих под действие статьи 6, Сторона должна обеспечить адекватное, своевременное и эффективное информирование заинтересованной общественности. Комитет отмечает, что Министерство окружающей среды Чехии предоставило четкие инструкции немецким властям по порядку уведомления общественности в Германии (см. пункт 32 выше) и что эти инструкции соответствовали способам уведомления, предусмотренным для уведомления общественности в Чехии. Вместе с тем Комитет не убежден в том, что эти инструкции были достаточны для обеспечения эффективного уведомления в трансграничном контексте. Комитет напоминает о своих выводах в отношении сообщения АССС/С/2006/16 (Литва), в которых он отметил, что «требование в отношении информирования общественности "эффективным образом" означает, что государственным органам следует стремиться к использованию таких средств информирования общественности, которые обеспечивают для всех потенциально затрагиваемых лиц разумные возможности получить информацию о предлагаемых видах деятельности»¹² Комитет отмечает, что ни требования об уведомлении, предусмотренные в пунктах 3 и 4 статьи 16 Закона об ОВОС (см. пункт 14 выше), ни просьба упомянутого Министерства к властям Германии не содержат четкого требования на этот счет.

72. Как указывалось выше, в конечном счете именно компетентным государственным органам Стороны происхождения надлежит обеспечить, чтобы процедуры участия общественности соответствовали требованиям статьи 6 и в тех ситуациях, когда участвует иностранная общественность. В тех случаях, которые не являются предметом трансграничной процедуры по международному договору (например, Конвенции Эспо), ответственность за выполнение требования относительно информирования заинтересованной общественности в затрагиваемых странах адекватным, своевременным и эффективным образом будет нести только компетентный орган Стороны происхождения. Обеспечение эффективности уведомления может включать, среди прочего, опубликование объявлений в популярных газетах и применение других средств, обычно используемых в затрагиваемых странах, а также изучение возможностей для задействования более динамичных форм коммуникации (например, через социальные сети). В тех случаях, которые являются предметом трансграничной процедуры в соответствии с международным договором, Сторона происхождения продолжает нести ответственность согласно Орхусской конвенцией за надлежащее, своевременное и эффективное уведомление заинтересованной общественности в затрагиваемой стране либо путем непосредственного осуществления процедуры уведомления, либо посредством приложения необходимых усилий для обеспечения того, чтобы уведомление эффективным образом проводила затрагиваемая сторона.

¹² ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт 67.

ii) *Уведомление о сверхопасных видах деятельности*

73. Комитет отмечает, что для целей процедуры выдачи разрешения в отношении Темелинской АЭС ссылка на «затрагиваемые территориальные самоуправляющиеся единицы» в пункте 4 статьи 16 Закона об ОВОС была истолкована как охватывающая муниципалитеты, административная территория которых включает внутреннюю или внешнюю часть зоны планирования на случай чрезвычайных ситуаций (примерно – площадь круга радиусом 13 км в центре аварийной зоны первого производственного блока Темелинской АЭС) (см. пункт 15 выше).

74. Комитет убежден в том, что в случае принятия решений по чрезвычайно опасным видам деятельности, таким как АЭС, которые неизменно вызывают широкий общественный резонанс, особо пристальное внимание следует уделять этапу определения заинтересованной общественности и выбора средств уведомления для обеспечения того, чтобы все те лица, которые потенциально могут оказаться заинтересованными в процессе принятия решений, включая заинтересованную общественность за пределами территории страны, имели бы разумные шансы узнать о предлагаемых видах деятельности и возможностях для участия¹³. В этом отношении общественность может оказаться потенциально заинтересованной как из-за возможных последствий обычной или повседневной деятельности АЭС, так и по причине возможных последствий в случае возникновения аварии или иных исключительных инцидентов. В обоих случаях процесс принятия решений может иметь последствия не только имущества или состояния здоровья, но и для таких в меньшей степени поддающихся количественной оценке аспектов, как качество жизни. В случае сверхопасных видов деятельности, таких как АЭС, представители общественности могут или со значительной долей вероятности могут затрагиваться процессом принятия решений в рамках Конвенции или же иметь заинтересованность в этом процессе даже тогда, когда риск аварии является весьма незначительным. При определении того, кто затрагивается процессом принятия экологических решений, Комитет также учитывает масштабы последствий в том случае, если авария действительно должна произойти, вероятность причинения вреда людям и их жилой среде в возможных пределах неблагоприятных последствий в случае аварии, и мнения и озабоченности лиц, проживающих в районе возможного неблагоприятного воздействия. Комитету ясно, что в случае АЭС возможные негативные последствия при возникновении аварии могут распространяться за пределы границ государства и затрагивать обширные территории и регионы.

75. По вышеуказанным причинам Комитет считает, что географический охват потенциальных последствий деятельности Темелинской АЭС, в том числе в случае аварии, не может ограничиваться только «муниципалитетами, административная территория которых включает внутреннюю или внешнюю часть зоны планирования на случай чрезвычайных ситуаций». В этой связи Комитет отмечает довольно непоследовательный подход соответствующей Стороны к определению заинтересованной общественности для целей уведомления о процедуре ОВОС в отношении Темелинской АЭС. Для внутренних целей она огра-

¹³ «Деятельность, сопряженная с опасностью, которая редко материализуется, но которая – в редких случаях ее материализации – может иметь тяжелые (более чем значительные, серьезные или существенные) последствия», *Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год*, том II (Часть вторая) (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.04.V.17 (Часть вторая), Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности с комментариями, 2001 год, комментарий к статье 1, пункт 2.

ничивалась общественностью, проживающей в «муниципалитетах, административная территория которых включает внутреннюю или внешнюю часть зоны планирования на случай чрезвычайных ситуаций» (т.е. в радиусе 13 км), в то время как в Германии она включила общественность из районов Баварии, граничащих с Чехией (т.е. отдаленных более чем на 100 км).

76. В более общем плане Комитет отмечает, что, хотя правовая база, основной упор в которой делается на затрагиваемые территориальные самоуправляющиеся единицы, использующие на местах конкретные методы информирования общественности, может быть вполне достаточной в случае видов деятельности, потенциальное воздействие которых на окружающую среду будет ограничиваться данной территорией, она может оказаться недостаточной в случае сверхопасных видов деятельности, которые неизменно вызывают широкий общественный интерес (независимо от того, подпадают ли конкретные виды деятельности под действие статьи 6 или же предлагаются в контексте планов и программ, подпадающих под действие статьи 7). Кроме того, размещение уведомления на веб-странице министерства само по себе вряд ли достаточно для обеспечения эффективного уведомления общественности, поскольку нет никаких оснований ожидать, что представители общественности будут по собственной инициативе регулярно проверять веб-сайт министерства в надежде обнаружить сведения о проводимой где-то процедуре принятия решений, представляющей для них интерес. В этой связи Комитет ссылается на пункт 64 с) Мaaстрихтских рекомендаций, в котором предусмотрено, что уведомление общественности должно быть размещено также в «газете(ах), соответствующей(их) географическим границам потенциального воздействия планируемой деятельности и охватывающей(их) большую часть общественности, которая может быть затронута предлагаемой деятельностью или проявлять интерес к ней».

77. В свете вышесказанного Комитет считает, что, выполняя требование об уведомлении только той части общественности в Чехии, которая проживает в «муниципалитетах, административная территория которых включает внутреннюю или внешнюю часть зоны планирования на случай чрезвычайных ситуаций» (т.е. в радиусе 13 км), соответствующая Сторона не смогла обеспечить предоставления всей потенциально затрагиваемой общественности в Чехии разумных возможностей для получения информации о предлагаемых видах деятельности. Аналогичным образом, несмотря на то, уведомленная общественность в Германии находится на большем расстоянии, проинформирована была только общественность в районах Баварии, граничащих с Чехией, но не в других частях Германии (см. пункты 31–32 выше).

78. Рассмотрев статью 16 Закона об ОВОС, Комитет считает, что законодательство соответствующей Стороны не содержит достаточной гарантии того, что в случае процесса принятия решений в отношении видов деятельности с охватом, более значительным чем местный (таких как АЭС), все те лица, которые могут оказаться потенциально затронутыми, включая заинтересованную общественность за пределами ее территории, действительно будет иметь разумные возможности получить информацию о предлагаемых видах деятельности и возможности для участия.

79. По причинам, изложенным выше, Комитет делает вывод о том, что вследствие отсутствия в ее нормативно-правовой базе четкого требования относительно обеспечения того, чтобы при выборе средств уведомления общественности органы государственной власти в обязательном порядке выбирали такие средства, которые с учетом характера планируемой деятельности обеспечивали бы, чтобы все те лица, которые потенциально могут оказаться заинтересован-

ными, в том числе общественность за пределами ее территории, имели разумные возможности узнать о планируемой деятельности, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пункта 2 статьи 6 Конвенции в отношении своей нормативно-правовой базы.

b) Надлежащая и достаточная информация об общественных слушаниях

80. Комитет отмечает, что заблаговременно была представлена лишь весьма общая информация о слушаниях, а именно их сроки и место проведения. Хотя это может соответствовать требованиям пункта 2 d) iii) статьи 6, Комитет считает, что требования пункта 2 d) ii) статьи 6 относительно надлежащего и эффективного информирования заинтересованной общественности об имеющихся у нее возможностях для участия соблюдены не были. В случае проведения слушаний заинтересованная общественность должна быть уведомлена об имеющихся у нее возможностях для участия в этих слушаниях, например о формате слушаний, формате возможных выступлений общественности и любых временных ограничениях в отношении выступлений. Это особенно важно в случае иностранной заинтересованной общественности, которая может быть абсолютно не знакома с тем, как слушания проводятся в Стороне происхождения, хотя не следует исходить и из того, что все представители заинтересованной общественности Стороны происхождения непременно будут знать об этом. Кроме того, соответствующая Сторона не оспаривает того факта, что она не ответила на адресованную Министерству окружающей среды просьбу автора сообщения от 26 мая 2012 года относительно дополнительной информации о формате предстоявших слушаний¹⁴.

81. В свете вышеизложенного Комитет считает, что соответствующая Сторона не обеспечила адекватного и эффективного уведомления о возможностях для участия общественности в общественных слушаниях 22 июня 2012 года в соответствии с пунктом 2 d) ii) статьи 6 Конвенции. Таким образом, Комитет убежден в том, что если бы слушания 22 июня 2012 года оставались последней возможностью для заинтересованной общественности, в том числе заинтересованной общественности в Германии, принять участие в процедуре выдачи разрешения для Темелинской АЭС, и в частности представить свои материалы по вопросам, рассматривавшимся на слушаниях 22 июня 2012 года, то соответствующая Сторона оказалась бы в состоянии несоблюдения пункта 2 d) ii) статьи 6. Однако в связи с тем, что недостатки, о которых говорилось выше, могут быть исправлены на более позднем этапе многоэтапной процедуры выдачи разрешения при условии, что все рассматривавшиеся варианты во время слушаний 22 июня 2012 года будут оставлены открытым, Комитет не делает вывода о несоблюдении по данному вопросу. При этом Комитет подчеркивает, что, если в ходе последующей процедуры выдачи разрешения вышеуказанные недостатки устранены не будут, заинтересованная Сторона будет находиться в состоянии несоблюдения пункта 2 d) ii) статьи 6.

Статья 6, пункт 3

82. Пункт 3 статьи 6 Конвенции требует, чтобы процедуры участия общественности предусматривали разумные сроки осуществления различных этапов, которые обеспечивают достаточное время, в частности, для подготовки и эффективного участия общественности. Комитет рассматривает два аспекта утверждений автора сообщения в отношении этого положения, а именно сроки

¹⁴ См. сообщение, приложение 3.

для представления письменных замечаний и проведения публичных слушаний 22 июня 2012 года.

а) Сроки и продолжительность представления письменных замечаний

83. Чешские власти дали гражданам Германии две возможности для представления письменных замечаний: во-первых, 60 календарных дней – по документации об ОВОС (2 августа – 30 сентября 2010 года); и, во-вторых, 43 календарных дня – в отношении доклада экспертов об ОВОС (7 мая – 18 июня 2012 года).

84. Как отметил автор сообщения, в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/24 Комитет рассмотрел вопрос о сроках периода представления замечаний (в отличие от его продолжительности) (см. пункт 38 выше). В этих выводах Комитет отметил:

Хотя август действительно является традиционным сезоном летних отпусков во многих странах, указанные сроки начались с 25 августа 2005 года и включали в себя большую часть сентября, который считается «обычным» рабочим месяцем. В этих обстоятельствах Комитет не считает, что указанные сроки свидетельствуют о несоблюдении положений Конвенции¹⁵.

Комитет считает, что этот вывод в равной степени применим к данному делу.

85. Кроме того, периоды праздников в странах региона ЕЭК различаются, особенно летом. Комитет считает, что, если бы Конвенция требовала от Сторон полностью избегать проведения процедур участия общественности в праздничные периоды других Сторон, это требование было бы неприемлемым. Таким образом, по вопросу о сроках двух периодов представления замечаний Комитет не делает вывода о том, что соответствующая Сторона находится в состоянии несоблюдения пункта 3 статьи 6.

86. В отношении продолжительности Комитет считает, что период в 60 дней для представления общественностью Германии своих замечаний по документации об ОВОС и период в 43 дня для представления замечаний в отношении доклада экспертов об ОВОС также были достаточны для соблюдения требований пункта 3 статьи 6.

б) Сроки и продолжительность общественных слушаний

87. В отношении сроков проведения слушаний, которые состоялись спустя четыре дня после завершения периода представления письменных замечаний, Комитет не считает, что это является проблемой по существу. В пункте 7 статьи 6 Конвенции не содержится требования относительно того, что слушания должны быть средством, с помощью которого органы государственной власти должны продемонстрировать, каким образом они уже приняли во внимание письменные комментарии общественности. Напротив, слушания дают возможность общественности быть услышанной, а подателю заявки – ответить на вопросы и замечания¹⁶.

¹⁵ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, пункт 93.

¹⁶ *Орхусская конвенция: руководство по осуществлению*, издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.13.II.E.3, стр. 184.

88. В отношении продолжительности слушаний ни одна из сторон не оспаривает тот факт, что они продолжались с 10 ч. 00 м. до 03 ч. 00 м. следующего дня (т.е. 17 часов). С учетом столь неоднозначного по характеру трансграничного проекта, как АЭС, Комитет полагает, что компетентные органы должны были предвидеть, что на слушания, возможно, потребуется больше времени, чем один рабочий день и что планировать и организовывать их следует с учетом этого. Комитет считает, что имевшая место организация слушаний была неприемлемой. Пункт 3 статьи 6 предусматривает, что сроки для осуществления каждого этапа процедуры участия общественности должны быть разумными и позволяющими общественности участвовать в них эффективным образом. Вряд ли стоит ожидать от представителей общественности эффективного участия в том случае, если возможность быть выслушанными им предоставляется только после того, как они провели на слушаниях больше полного рабочего дня. Нет гарантии и того, что представленные государственные органы все еще в состоянии должным образом учесть итоги такого участия.

89. Принимая это во внимание, Комитет считает, что временные рамки слушаний, состоявшихся 22 июня 2012 года, не были ни разумными, ни позволяющими обеспечить эффективное участие общественности в них в соответствии с пунктом 3 статьи 6. Комитет убежден в том, что если бы слушания 22 июня 2012 года оставались последней возможностью для заинтересованной общественности, в том числе заинтересованной общественности в Германии, принять участие в процедуре выдачи разрешения для Темелинской АЭС, то соответствующая Сторона оказалась бы в состоянии несоблюдения пункта 3 статьи 6. Однако в связи с тем, что недостатки, о которых говорилось выше, могут быть исправлены на более позднем этапе многоэтапной процедуры выдачи разрешения при условии, что все рассматривавшиеся варианты во время слушаний 22 июня 2012 года будут оставлены открытым, Комитет не делает вывода о несоблюдении по данному вопросу. Вместе с тем Комитет подчеркивает, что, если в ходе последующей процедуры выдачи разрешения вышеуказанные недостатки устранены не будут, заинтересованная Сторона будет находиться в состоянии несоблюдения пункта 3 статьи 6 Конвенции.

Статья 6, пункты 4, 6 и 7 – Использование метода «пакета» или «черного ящика»

90. Ни одна из сторон не оспаривает тот факт, что соответствующая Сторона использовала метод «пакета» или «черного ящика» для оценки технических спецификаций и соответствующих аспектов безопасности предлагаемого реактора в ходе процедуры ОВОС для Темелинской АЭС. Оценка метода «пакета» или «черного ящика» как такового выходит за рамки рассмотрения, проводимого Комитетом. При этом Комитет может рассмотреть только вопрос о том, в какой степени данный подход соответствует требованиям Конвенции, и в этой связи утверждения автора сообщения о том, что этот подход не согласуется с пунктами 4, 6 и 7 статьи 6.

а) Статья 6, пункт 4

91. В связи с пунктом 4 статьи 6 Комитет с одобрением ссылается на Мaaстрихтские рекомендации, в которых говорится, что:

Хотя компетентный орган власти может иметь определенную свободу действий в диапазоне имеющихся вариантов для рассмотрения на каждом из этапов принятия решений, на этапах, где необходимо участие общественности, это должно иметь место, когда все варианты, которые

будут рассматриваться на этом этапе, все еще открыты, и поэтому эффективное участие общественности может иметь место. Если определенный этап процесса принятия решений осуществляется без участия общественности, то на следующем этапе, в котором общественность участвует, необходимо обеспечить ей возможность участия также и в отношении варианта, принятого на этом раннем уровне¹⁷.

92. Комитет считает, что свобода действий в отношении диапазона имеющихся вариантов для рассмотрения на последующих этапах процесса принятия решений непосредственно связана с возможностями для участия общественности в обсуждении этих вариантов. Многоэтапная процедура принятия решений, при которой определенные варианты рассматриваются на каком-то этапе без участия общественности и при котором ни один из последующих этапов не дает «общественности возможности участвовать в рассмотрении вариантов, по которым принято решение на этом раннем уровне», представляется несовместимой с положениями Конвенции¹⁸. Аналогичным образом, многоэтапная процедура принятия решений, которая предусматривает участие общественности в отношении некоторых вариантов на раннем этапе, но оставляет другие варианты для рассмотрения на более позднем этапе без участия общественности, также не соответствует требованиям Конвенции.

93. Комитет исходит из того понимания, что никакого решения о техническом проектировании реактора еще не принято (см. пункт 51 выше). С учетом этого Комитет делает вывод о том, что до тех пор, пока заинтересованная общественность, включая заинтересованную общественность в Германии, будет иметь возможность эффективно участвовать в этапе принятия решений, на котором рассматриваются точные конструкторские решения и технические характеристики (включая факторы риска и потенциального воздействия на окружающую среду каждого элемента), использование метода «пакета» или «черного ящика» на этапе ОВОС само по себе не будет представлять собой несоблюдения требования пункта 4 статьи 6 Конвенции относительно обеспечения участия общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов. При этом Комитет подчеркивает, что в случае продолжения процедуры выдачи разрешения и непредоставления заинтересованной общественности возможности принимать эффективное участие в этом этапе соответствующая Сторона окажется в состоянии несоблюдения пункта 4 статьи 6 Конвенции.

в) Статья 6, пункт 6

94. Поскольку выдача разрешения для Темелинской АЭС является многоэтапной процедурой принятия решений, обязательства по пункту 6 статьи 6 необходимо рассматривать в данном контексте. В этой связи следует отметить, что, хотя компетентный орган может иметь определенную свободу действий в отношении ряда имеющихся вариантов для рассмотрения на каждом этапе процесса принятия решений, на каждом этапе, на котором требуется участие общественности, вся информация, относящаяся к процессу принятия решений на данном конкретном этапе, которая имеется в распоряжении государственных органов власти, должна быть доступна для общественности (за исключением информации, не подлежащей раскрытию в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 4).

¹⁷ ECE/MP.PP/2014/2/Add.2, пункт 18.

¹⁸ Там же.

95. Информация о конкретной технологии, которая будет использоваться, несомненно, важна для принятия решений о целесообразности выдачи разрешения для Темелинской АЭС и, следовательно, подпадает под действие требований пункта 6 статьи 6.

96. Таким образом, если государственным органам действительно была представлена еще какая-то информация, касающаяся процесса принятия решений, помимо той, которой располагала заинтересованная общественность (за исключением информации, не подлежащей раскрытию в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 4), то это будет равноценно несоблюдению пункта 6 статьи 6.

97. Однако, рассмотрев представленные ему доказательства, Комитет полагает, что «пакетный» подход использовался также и для представления информации компетентным органам, а самому Комитету не было представлено никаких доказательств, свидетельствующих о том, что компетентные органы получали какую-либо дополнительную информацию на этапе ОВОС помимо той, которая имела у заинтересованной общественности. В свете вышеизложенного Комитет приходит к выводу о том, что утверждение, согласно которому использование «пакетного» подхода в данном случае обусловило несоблюдение пункта 6 статьи 6, является необоснованным.

с) Статья 6, пункт 7

98. Автор сообщения утверждает, что использование «пакетного» подхода также представляет собой несоблюдение пункта 7 статьи 6 Конвенции, поскольку заинтересованная общественность не имела возможности представить любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности. В соответствии со своим выводом, изложенным в пункте 93 выше, Комитет считает, что до тех пор, пока на этапе принятия решений, на котором точные чертежи и технические спецификации (в том числе факторы риска и потенциальное воздействие на окружающую среду) должны быть рассмотрены компетентными органами, заинтересованной общественности, включая заинтересованную общественность в Германии, будет разрешено представить любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности, когда еще открыты все варианты и была представлена вся информация, имеющая отношение к процессу принятия решения, использование метода «пакета» или «черного ящика» на этапе ОВОС само по себе не является несоблюдением пункта 7 статьи 6.

Ограничение на число вопросов и вопросы, оставшиеся без ответа

99. В отношении утверждения о том, что автор сообщения была лишена своих прав по пункту 7 статьи 6 в ходе слушаний, поскольку за одно выступление разрешалось поднять только три вопроса, Комитет отмечает, что Конвенция оставляет значительную свободу Сторонам в отношении порядка проведения общественных слушаний. Однако в Руководстве по осуществлению Орхусской конвенции справедливо указывается, что, хотя Конвенция не устанавливает конкретных стандартов для проведения общественных слушаний, правила их проведения должны соответствовать положениям Конвенции, в частности пунктам 1 и 2 статьи 3¹⁹.

¹⁹ *Руководство по осуществлению*, стр. 184.

100. По своему выбору Стороны могут кодифицировать нормы проведения публичных слушаний с определенной степенью детализации в рамках своего законодательства или путем закрепления сложившейся административной практики. Кроме того, правила проведения публичных слушаний могут устанавливаться в каждом конкретном случае органами, ответственными за проведение каждого слушания. Вне зависимости от используемого подхода Стороны должны обеспечить, чтобы правила, которые будут применяться, были четкими, открытыми и согласованными, как того требует пункт 1 статьи 3, и недискриминационными, как того требует пункт 9 статьи 3 Конвенции. Кроме того, в соответствии с пунктом 2 статьи 3 Сторонам следует стремиться к обеспечению того, чтобы должностные лица заблаговременно ориентировали общественность, с тем чтобы она знала и понимала правила, которые будут применяться в ходе слушаний. Как отмечалось выше, это имеет особое значение в случае иностранной заинтересованной общественности, которая может быть абсолютно незнакома с тем, как проводятся слушания в Стороне происхождения.

101. Дискреционные полномочия, предоставленные Сторонам в отношении того, каким образом следует проводить слушания, включают в себя определение соответствующего порядка выступления экспертов, должностных и других лиц, представляющих информацию о виде деятельности, и представителей затрагиваемых местных общин. Они также включают в себя определение самой структуры слушаний, например организацию отдельных заседаний для представления вопросов и замечаний или проведения обсуждения. Поэтому Комитет считает, что ограничение числа вопросов или замечаний тремя вопросами или замечаниями на одного выступающего является законным способом структурирования слушания.

102. В определенных случаях даже ограничение общего числа вопросов или замечаний, которые должны быть подняты в ходе слушаний, может быть приемлемым при наличии законных оснований для этого и при условии заблаговременного информирования общественности об этом ограничении до начала слушаний. В подобных случаях общественности должно быть предложено представить любые остающиеся вопросы или замечания в письменном виде в разумные установленные сроки. Вопросы, представленные таким образом, будут в дальнейшем рассматриваться в соответствии со статьей 4, причем сроки согласно статье 4 будут скорректированы с учетом сроков представления замечаний в рамках процедуры участия общественности или, напротив, сроки представления замечаний будут продлены с учетом сроков согласно статье 4. Кроме того, на замечания, представленные таким образом, будет распространяться правовой режим статьи 6, и в частности ее пунктов 3, 7, 8 и 9.

103. С учетом вышеизложенных замечаний Комитет не считает, что установленное ограничение в три вопроса или замечания на одного выступающего свидетельствует о несоблюдении пункта 7 статьи 6.

104. В отношении утверждения автора сообщения о том, что к концу слушаний у нее осталось большое число вопросов, ответы на которые получить не удалось, Комитет отмечает фактическое расхождение сторон по этому вопросу, поскольку соответствующая Сторона утверждает, что слушания завершились лишь тогда, «когда новых вопросов общественностью уже не поднималось»²⁰. Независимо от того, чья версия событий верна, Комитет не считает, что тот факт, что у заинтересованной общественности могло остаться большое число вопросов в конце слушаний, сам по себе означает несоблюдения пункта 7

²⁰ Ответ соответствующей Стороны на сообщение, стр. 4.

статьи 6. Напротив, в конце слушания и независимо от того, выразили ли какие-либо участники желание представить дополнительные вопросы или замечания, компетентные органы должны были проинформировать заинтересованную общественность о наличии у нее возможности представить любые дополнительные вопросы или замечания в письменном виде, а также сообщить общественности о сроках их представления.

105. Из изложенного выше и хронологии событий, представленной Комитету, явствует, что период для представления письменных замечаний в отношении экспертного заключения по ОВОС истек 18 июня 2012, т.е. до проведения слушаний. Это означает, что у заинтересованной общественности не было возможности представить письменные замечания с учетом того, что она узнала в ходе самих слушаний. Комитет отмечает, что сроки представления письменных замечаний в рамках процедуры участия общественности желательно продлевать на разумный период времени после даты проведения любых публичных слушаний, с тем чтобы заинтересованная общественность имела возможность представить замечания в свете того, что она узнала на слушаниях. Комитет ссылается на утверждение автора сообщения о том, что соответствующая Сторона до сих пор не ответила на вопросы, которые она направила в письменном виде в Министерство окружающей среды после слушаний. Поскольку Комитету не был представлен текст вопросов автора сообщения, он не имеет возможности определить, были ли они в форме просьбы о предоставлении информации (например, в форме запроса о предоставлении информации согласно статье 4), замечаний, которые должны быть учтены в ходе процедуры принятия решений во исполнение пункта 7 статьи 6, или в какой-либо иной форме. По этой причине Комитет не делает отдельного вывода по этому вопросу.

Статья 3, пункт 2 – Помощь для общественности

106. Поскольку у автора сообщения нет утверждений по пункту 2 статьи 3, Комитет не делает вывода в отношении этого положения. Вместе с тем он выражает свою обеспокоенность по поводу того, что соответствующая Сторона, как представляется, не приняла мер для обеспечения того, чтобы заинтересованная общественность заранее знала и понимала правила, которые будут применяться в ходе слушаний. Комитет напоминает соответствующей Стороне о ее обязательстве по пункту 2 статьи 3 Конвенции стремиться обеспечить, чтобы ее должностные лица оказывали общественности помощь и обеспечивали ей ориентацию, в частности в получении доступа к информации и участии общественности в процессе принятия решений.

Статья 3, пункт 9 – Без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или местожительства

107. Для принятия решения относительно соблюдения соответствующей Стороной пункта 9 статьи 3 Комитет считает необходимым ответить на общий вопрос о том, было ли отношение к заинтересованной общественности в Германии с точки зрения возможности участвовать в процедуре хоть в чем-то менее благоприятным, чем отношение к заинтересованной общественности в Чехии. Комитет считает, что у этого вопроса есть три аспекта, о которых говорится ниже.

а) Расстояние, которое общественности пришлось преодолеть для участия в слушаниях

108. Комитет считает, что организовав публичные слушания в городе, близком к германо-чешской границе, соответствующая Сторона стремилась обеспечить, чтобы общественность в Германии имела те же возможности для участия, что и общественность в Чехии, и поэтому Комитет не считает, что в этом отношении имела место дискриминация по смыслу статьи 3, пункт 9.

б) Распространение информации о слушаниях среди общественности

109. На основе имеющейся в его распоряжении информации Комитет считает, что нет никаких признаков того, что общественности в Чехии была предоставлена какая-то дополнительная информация о формате слушаний и возможностях для участия помимо той, которая имелаась в распоряжении общественности в Германии. Таким образом, Комитет не считает, что в этом отношении имела место дискриминация по смыслу пункта 9 статьи 3. Вместе с тем он отмечает, что в процедурах участия общественности, предусматривающих участие общественности в других странах, помимо страны происхождения, компетентные государственные органы должны помнить о необходимости предоставления четкого и полного объяснения соответствующих процедур, поскольку вряд ли стоит ожидать, что иностранная общественность хорошо знакома с функционированием таких процедур в Стране происхождения. При этом не следует исходить и из того, что все представители заинтересованной общественности в стране происхождения знакомы с такими процедурами.

в) Непроведение официальных слушаний в Германии

110. Комитет отмечает, что ни чешское, ни международное право не требует, чтобы страна происхождения организовывала официальные слушания на территории затрагиваемой страны. Кроме того, пункт 7 статьи 6 требует проведения слушаний не во всех, а лишь в определенных случаях, с учетом необходимости в обеспечении эффективного участия общественности в процессе принятия решений. Хотя в национальном или международном праве, включая и саму Конвенцию, не содержится однозначного требования относительно проведения слушаний в затрагиваемой стране, ничто в них и не препятствует их проведению. При этом Комитет считает, что нет никаких правовых оснований для вывода о том, что непроведение соответствующей Стороной в данном случае официальных слушаний в Германии представляет собой нарушение пункта 9 статьи 3.

111. С учетом своих выводов в пунктах 108–110 выше Комитет не делает вывода о том, что соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пункта 9 статьи 3.

IV. Выводы и рекомендации

112. С учетом вышесказанного Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в нижеследующих пунктах.

A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения

113. Комитет делает вывод о том, что вследствие отсутствия в нормативно-правовой базе соответствующей Стороны четкого требования относительно обеспечения того, чтобы при выборе средств уведомления общественности органы государственной власти в обязательном порядке выбирали такие средства, которые с учетом характера планируемой деятельности обеспечивали бы, чтобы все те лица, которые потенциально могут оказаться заинтересованными, в том числе общественность за пределами территории соответствующей Стороны, имели разумные возможности узнать о планируемой деятельности, эта Сторона не обеспечила соблюдения пункта 2 статьи 6 Конвенции в отношении своей нормативно-правовой базы.

114. В отношении процесса принятия решений по Темелинской АЭС Комитет убежден в том, что если бы процедура участия общественности на этапе ОВОС оставалась последней возможностью для заинтересованной общественности, в том числе для заинтересованной общественности в Германии, принять участие в процедуре выдачи разрешения для Темелинской АЭС, то соответствующая Сторона оказалась бы в состоянии несоблюдения пунктов 2 d) ii), 3, 4, 6 и 7 статьи 6.

115. Однако в связи с тем, что недостатки, о которых говорилось в пунктах 81 и 89 выше, могут быть исправлены на более позднем этапе многоэтапной процедуры выдачи разрешения при условии, что все рассматривавшиеся варианты во время процедуры ОВОС будут оставаться открытыми, Комитет не делает вывода о несоблюдении по данному вопросу. Вместе с тем Комитет подчеркивает, что, если в ходе последующей процедуры выдачи разрешения вышеуказанные недостатки устранены не будут, заинтересованная Сторона окажется в состоянии несоблюдения пунктов 2 d) ii) и 3 статьи 6 Конвенции.

116. Аналогичным образом, Комитет делает вывод о том, что до тех пор, пока заинтересованная общественность, включая заинтересованную общественность в Германии, будет иметь возможность эффективно участвовать в этапе принятия решений, на котором рассматриваются точные конструкторские решения и технические характеристики (включая факторы риска и потенциальное воздействие на окружающую среду каждого элемента), использование метода «пакета», или «черного ящика», на этапе ОВОС само по себе не будет представлять несоблюдения требования пунктов 4, 6 и 7 статьи 6 Конвенции. Вместе с тем Комитет подчеркивает, что в случае продолжения процедуры выдачи разрешения и непредоставления заинтересованной общественности возможности принимать эффективное участие в этом этапе соответствующая Сторона окажется в состоянии несоблюдения пунктов 4, 6 и 7 статьи 6 Конвенции.

B. Рекомендации

117. Руководствуясь пунктом 36 b) приложения к решению I/7 и принимая во внимание согласие соответствующей Стороны на то, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные в пункте 37 b) решения I/7, Комитет рекомендует соответствующей Стороне:

а) предусмотреть правовые рамки для обеспечения того, чтобы при выборе средств уведомления общественности в соответствии с пунктом 2 статьи 6 государственные органы были обязаны выбирать такие средства, которые обеспечат эффективное уведомление заинтересованной общественности, учи-

тывая характер планируемой деятельности и охватывая – в случае предлагаемых видов деятельности с потенциальными трансграничными последствиями – заинтересованную общественность за пределами территории соответствующей Стороны;

- b) принять необходимые меры для обеспечения того, чтобы:
 - i) при проведении трансграничных процедур в сотрудничестве с властями затрагиваемых стран компетентные государственные органы прилагали необходимые усилия для обеспечения того, чтобы заинтересованная общественность в затрагиваемых странах действительно уведомлялась эффективным образом;
 - ii) были созданы надлежащие возможности для участия заинтересованной общественности, в том числе общественности за пределами территории соответствующей Стороны, в последующих этапах многоэтапной процедуры принятия решений в отношении Темелинской АЭС;
- c) представить Комитету не позднее, чем за девять месяцев до начала шестой сессии Совещания Сторон информацию о мерах, принятых с целью выполнения вышеуказанных рекомендаций, и достигнутых результатах.
