



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

Шестая сессия

Будва, Черногория, 11–13 сентября 2017 года
Пункт 7 b) предварительной повестки дня

Процедуры и механизмы, способствующие осуществлению Конвенции: механизм соблюдения

Доклад Комитета по соблюдению*

Соблюдение Болгарией своих обязательств по Конвенции

Резюме

Настоящий документ был подготовлен Комитетом по соблюдению во исполнение просьбы, изложенной в пункте 19 решения V/9 Совещания Сторон (ЕСЕ/МР.РР/2014/2/Add.1) и в соответствии с мандатом Комитета, изложенным в пункте 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон о рассмотрении соблюдения (ЕСЕ/МР.РР/2/Add.8).

* Настоящий документ издается без официального редактирования.



I. Введение

1. На своей пятой сессии (Маастрихт, 30 июня – 1 июля 2014 года) Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), приняло решение V/9d о соблюдении Болгарией своих обязательств по Конвенции (см. ECE/MP.PP/2014/2/Add.1).

II. Резюме последующей деятельности

2. 31 декабря 2014 года до представления соответствующей Стороной своего первого доклада о ходе работы, подлежащего представлению в тот же день, автор сообщения АССС/С/2011/58 (автор сообщения) представил свои замечания о ходе выполнения решения V/9d соответствующей Стороной.

3. Соответствующая Сторона представила свой первый доклад о ходе выполнения решения V/9d 6 января 2015 года.

4. По просьбе Комитета 6 января 2015 года секретариат направил первый доклад соответствующей Стороны автору сообщения с предложением представить замечания до 27 января 2015 года. 30 января 2015 года автор сообщения направил обновленный вариант своих замечаний от 31 декабря 2014 года, которые были пересмотрены с учетом первого доклада соответствующей Стороны.

5. В письме от 20 октября 2015 года секретариат направил первый обзор Комитета, касающийся хода осуществления решения V/9d, соответствующей Стороне.

6. 28 октября 2015 года соответствующая Сторона представила свой второй доклад о ходе осуществления решения V/9d.

7. По просьбе Комитета 6 ноября 2015 года секретариат направил второй доклад соответствующей Стороны автору сообщения с предложением представить замечания до 27 ноября 2015 года. Автор сообщения представил замечания 27 ноября 2015 года.

8. На пятьдесят втором совещании Комитета (Женева, 7–11 марта 2016 года) представители соответствующей Стороны и автор сообщения приняли участие в формате аудиоконференции в открытом обсуждении хода осуществления решения V/9d.

9. 28 октября 2016 года соответствующая Сторона представила свой третий доклад о ходе осуществления.

10. По просьбе Комитета 7 ноября 2016 года секретариат направил второй доклад соответствующей Стороны автору сообщения с предложением представить свои замечания до 21 ноября 2017 года. Автор сообщения представил замечания 17 ноября 2016 года.

11. На своем пятьдесят пятом совещании (Женева, 6–9 декабря 2016 года) Комитет провел открытое заседание по вопросу об осуществлении решения V/9d, в котором приняли участие представитель соответствующей Стороны лично и автор сообщения – в формате аудиоконференции.

12. В письме от 3 января 2017 года секретариат направил второй обзор Комитета, касающийся хода осуществления решения V/9d, соответствующей Стороне. В этом письме секретариат обратил внимание соответствующей Стороны на выводы Комитета относительно текущего несоблюдения, а также проинформировал соответствующую Сторону о том, что все меры, необходимые для осуществления решения V/9d, должны быть приняты и отчет о результатах представлен к 31 января 2017 года, что это явится последней возможностью для

соответствующей Стороны продемонстрировать Комитету выполнение требований решения V/9d в полном объеме.

13. По просьбе Комитета 23 января 2017 года Исполнительный секретарь ЕЭК также направил письмо министру иностранных дел соответствующей Стороны, препровождающее второй обзор достигнутого прогресса, и вновь обратил внимание соответствующей Стороны на выводы Комитета относительно текущего несоблюдения и на тот факт, что Комитет может рассмотреть возможность рекомендовать Совещанию Сторон вынести предупреждение.

14. 26 января 2017 года соответствующая Сторона представила дополнительную информацию о мерах, принятых в целях осуществления решения V/9d.

15. По просьбе Комитета 2 февраля 2017 года секретариат направил дополнительную информацию, полученную от соответствующей Стороны, автору сообщения АССС/С/2011/58 с предложением представить любые замечания к 22 февраля 2017 года. Автор сообщения представил свои замечания 12 февраля 2017 года.

16. На пятьдесят шестом совещании Комитета (Женева, 28 февраля – 3 марта 2017 года) представители соответствующей Стороны участвовали в формате аудиоконференции в открытом заседании, посвященном обзору хода осуществления решения V/9d. Несмотря на приглашение, автор сообщения не принял участия в работе сессии.

17. Комитет утвердил свой доклад шестой сессии Совещания Сторон о ходе осуществления решения V/9d на своем пятьдесят седьмом совещании (Женева, 27–30 июня 2017 года) и затем просил секретариат препроводить его соответствующей Стороне и автору сообщения.

III. Соображения и оценка Комитета

18. Для выполнения требований, содержащихся в решении V/9d, соответствующей Стороне необходимо будет представить Комитету данные в подтверждение того, что:

а) представители общественности, включая природоохранные организации, имеют доступ к правосудию в связи с генеральными планами территориально-пространственного развития, подробными планами территориально-пространственного развития, а также (в рамках рассмотрения территориально-пространственных планов или отдельно) к соответствующим отчетам по стратегической экологической оценке¹;

б) представители заинтересованной общественности, включая природоохранные организации, имеют доступ к процедурам оспаривания разрешений на строительство и эксплуатацию в отношении видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции².

19. Комитет с удовлетворением принимает к сведению три доклада о ходе осуществления, полученные от соответствующей Стороны, второй и третий из которых были представлены в установленные сроки, а также дополнительную информацию, представленную 26 апреля 2016 года и 26 января 2017 года.

20. Кроме того, Комитет приветствует комментарии и информацию, представленные автором сообщения 31 декабря 2014 года, 30 января и 27 ноября 2015 года, 29 апреля и 17 ноября 2016 года и 12 февраля 2017 года.

21. Прежде всего, Комитет принимает к сведению информацию, представленную соответствующей Стороной в ее третьем докладе, касающуюся проекта закона о внесении изменений и дополнений в Закон о территориально-

¹ Решение V/9d, пункт 2 а).

² Там же, пункт 2 б).

пространственном планировании, а также проекта постановления о внесении изменений и дополнений в Постановление № 8 от 2001 года о сфере охвата и содержании планов территориально-пространственного развития. Комитет приветствует заявление соответствующей Стороны о том, что эти меры позволят обеспечить более широкие возможности для представителей общественности, включая природоохранные организации, представлять возражения и подавать другие сигналы органам власти в целях предотвращения упущений и нарушений – меры, которые, по мнению соответствующей Стороны, способствуют осуществлению «административного контроля» и помогают предотвратить коррупционную практику³. Вместе с тем, поскольку, как отметила сама соответствующая Сторона⁴, принятие этих законопроектов никак не повлияет на доступ представителей заинтересованной общественности к процедурам обжалования территориально-пространственных планов и разрешений на строительство и эксплуатацию в соответствии с требованиями пункта 2 а) и б) решения V/9d, Комитет не будет рассматривать проекты этих законов в контексте настоящего доклада.

Пункт 2 а) решения V/9d: доступ к правосудию по вопросам, касающимся общих и подробных планов территориально-пространственного развития

22. В отношении пункта 2 а) решения V/9d соответствующая Сторона проинформировала Комитет в своем втором докладе о том, что были внесены поправки в Закон об охране окружающей среды, в частности включен пункт 3 в статью 88, более подробно разъясняющий права заинтересованной общественности в отношении оспаривания заявлений/решений по итогам стратегической экологической оценки (СЭО)⁵. Комитет приветствует принятие этой поправки, которая, как представляется, более четко разъясняет, что заинтересованная общественность имеет возможность обжаловать решения по СЭО, связанные с законами об общем и подробном территориально-пространственном планировании, как того требует пункт 2 а) решения V/9d⁶.

23. Вместе с тем Комитет выражает серьезную обеспокоенность в связи с тем, что ни одна из мер, описанных в докладах о ходе работы соответствующей Стороны, как представляется, не обеспечивает доступ к правосудию представителей общественности, включая природоохранные организации (НПО), в отношении генеральных и подробных планов территориально-пространственного развития, как это конкретно требуется в формулировке пункта 2 а) решения V/9d. Комитет отмечает, что в соответствии с пунктом 6 статьи 215 Закона о территориально-пространственном планировании генеральные планы территориального развития по-прежнему не подлежат обжалованию⁷. Комитет также отмечает, что в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 131 Закона о территориально-пространственном планировании подробные планы территориально-пространственного развития по-прежнему могут быть обжалованы только лицами, имеющими прямой и непосредственный юридический интерес.

24. Что касается типа действий и бездействия, охватываемых пунктом 3 статьи 9 Конвенции, то Комитет подчеркивает, что это положение обязывает соответствующую Сторону обеспечивать представителям общественности доступ к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Комитет отмечает, что в контексте генеральных и подробных планов территориально-пространственного развития это означает, что доступ к правосудию в

³ Третий доклад соответствующей Стороны, 28 октября 2016 года, стр. 1–3, а также дополнительная информация, представленная соответствующей Стороной 26 января 2017 года, стр. 1.

⁴ Дополнительная информация соответствующей Стороны, 26 января 2017 года, стр. 1.

⁵ Второй доклад соответствующей Стороны, 28 октября 2015 года, стр. 1.

⁶ См. второй обзор Комитета, 3 января 2017 года, пункт 48.

⁷ Первый доклад соответствующей Стороны, 6 января 2015 года, стр. 2.

соответствии с пунктом 3 статьи 9 не ограничивается правом обжаловать заключение/решения по СЭО, но также включает в себя право оспорить решение об утверждении общего или подробного плана территориально-пространственного развития, а также сам план⁸.

25. Что касается того, кто вправе оспаривать действия или бездействие в соответствии с пунктом 3 статьи 9, то это положение предоставляет соответствующей Стороне право устанавливать в своем национальном законодательстве критерии, которым должны отвечать представители общественности, чтобы иметь такое право. Вместе с тем Комитет напоминает о пункте 65 его выводов по сообщению АССС/С/2010/58, в которых он указал, что⁹:

Делая ссылку на «критерии, предусмотренные национальным законодательством, если таковые существуют» в пункте 3 статьи 9, Конвенция не дает определения этим критериям, равно как и не указывает критерии, которых следует избегать, допуская значительную гибкость в этом отношении. С одной стороны, Стороны не обязаны предусматривать систему популистских мер (*actio popularis*) в своем национальном законодательстве, чтобы каждый мог оспаривать любое решение, действие или бездействие, относящееся к окружающей среде. С другой – Стороны не могут использовать формулировку «если они отвечают критериям, предусмотренным национальным законодательством, если таковые существуют» в качестве предлога для введения или поддержания настолько строгих критериев, что они действительно исключают возможность для всех или почти всех природоохранных организаций оспаривать действия или бездействие, которые нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде. Формулировка «предусмотренные в ее национальном законодательстве критерии, если таковые существуют» означает самоограничение Сторон с тем, чтобы они не устанавливали слишком строгих критериев. Доступ к протестным процедурам должен, таким образом, осуществляться на основе принципа презумпции, а не эксклюзивности (см. выводы по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия), ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/4/Add.2, пункты 34–36)¹⁰.

26. Приветствуя принятие пункта 3 статьи 88 Закона об охране окружающей среды, предоставляющего заинтересованной общественности возможность оспаривать заключения/решения по СЭО, Комитет считает, что, поскольку ни одна из мер, изложенных соответствующей Стороной в ее докладе о ходе работы, не обеспечивает доступ к правосудию для представителей общественности, включая природоохранные НПО, в отношении генеральных и подробных территориально-пространственных планов, соответствующая Сторона еще не выполнила положения пункта 2 а) решения V/9d.

Пункт 2 b) решения V/9d: обзор разрешений на строительство и эксплуатацию

27. Что касается пункта 2 b) решения V/9d, то Комитет выражает свою обеспокоенность по поводу того, что ни одна из мер, описанных соответствующей Стороной, не обеспечивает представителям заинтересованной общественности, включая природоохранные НПО, доступ к процедурам пересмотра для оспаривания разрешений на строительство и эксплуатацию в отношении видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции.

28. В этой связи Комитет считает, что соответствующая Сторона не выполнила требование пункта 2 b) решения V/9d.

⁸ См. второй обзор Комитета, 3 января 2017 года, пункт 51.

⁹ Там же, пункт 52.

¹⁰ Выводы Комитета по сообщению АССС/С/2010/58, ЕСЕ/МР.РР/С.1/2013/4, пункт 65.

Пункт 5 решения V/9d: позиция соответствующей Стороны

29. Комитет выражает серьезную обеспокоенность в связи с тем, что, несмотря на положения, содержащиеся в пункте 5 решения V/9d Совещания Сторон, соответствующая Сторона по-прежнему придерживается позиции, что для соблюдения пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции осуществления рекомендаций Комитета в полном объеме не требуется.

30. Комитет отмечает, что соответствующая Сторона, как представляется, придерживается того мнения, что возможность оспаривать решения по ОВОС и СЭО представляет собой равноценную замену предоставлению доступа к правосудию в отношении генеральных и подробных планов территориально-пространственного развития и разрешений на строительство и эксплуатацию¹¹. В подтверждение своей позиции она сослалась на решения своих административных судов (которые, по всей видимости, придерживаются аналогичного мнения)¹². Комитет подчеркивает, что позиция соответствующей Стороны прямо противоречит положениям подпунктов а) и б) пункта 2 решения V/9d, в которых установлено четкое требование принимать меры по обеспечению доступа к процедурам обжалования для заинтересованной общественности в отношении генеральных и подробных планов территориально-пространственного развития и выдачи разрешений на строительство и эксплуатацию, и Комитет неизменно обращал внимание соответствующей Стороны на этот аспект в своих обзорах, касающихся хода осуществления, а также в работе открытых заседаний по решению V/9d, в которых принимала участие соответствующая Сторона¹³.

31. Комитет далее отмечает, что в своих втором и третьем докладах о ходе осуществления соответствующая Сторона заявляла, что проблема обеспечения доступа к правосудию для оспаривания генеральных и подробных планов территориально-пространственного развития, а также разрешений на эксплуатацию и строительство не может рассматриваться только с точки зрения охраны окружающей среды, поскольку она также затрагивает ряд важных социально-экономических факторов¹⁴. Комитет отмечает, что требования, изложенные в Конвенции, являются юридически обязательными минимальными стандартами. Независимо от того, какие еще – социально-экономические или иные – соображения необходимо принять во внимание, как минимум должно быть обеспечено соблюдение юридически обязательных требований Конвенции.

32. В свете вышеизложенного Комитет приходит к выводу о том, что соответствующая Сторона еще не выполнила требования решения V/9d. Комитет далее выражает свою глубокую озабоченность в связи с позицией соответствующей Стороны на протяжении всего межсессионного периода, о чем говорится в пункте 29 выше, и, учитывая эту позицию, рекомендует шестой сессии Совещания Сторон вынести предупреждение соответствующей Стороне.

IV. Выводы и рекомендации

33. Комитет приходит к выводу о том, что соответствующая Сторона еще не выполнила требования решения V/9d. Комитет выражает свою глубокую озабоченность в связи с позицией соответствующей Стороны, о которой сказано в пункте 29 выше, и, соответственно, рекомендует шестой сессии Совещания Сторон вынести предупреждение соответствующей Стороне.

¹¹ Второй доклад соответствующей Стороны, 28 октября 2015 года, стр. 2–3, и третий доклад соответствующей Стороны, 28 октября 2016 года, стр. 3.

¹² Второй доклад соответствующей Стороны, 28 октября 2015 года, стр. 2–3.

¹³ Первый обзор Комитета, 20 октября 2015 года, пункт 13, и второй обзор Комитета, 3 января 2017 года, пункты 53 и 54.

¹⁴ Второй доклад соответствующей Стороны, 28 октября 2015 года, стр. 3–4. и третий доклад соответствующей Стороны, 28 октября 2016 года, стр. 3.

34. Комитет рекомендует Совещанию Сторон:

a) подтвердить решение V/9d и, в частности, подтвердить его пункты 2 и 5 в полном объеме;

b) предложить соответствующей Стороне в срочном порядке принять необходимые законодательные, регулятивные и административные меры для обеспечения того, чтобы:

i) представители общественности, включая природоохранные организации, имели доступ к правосудию в отношении генеральных планов территориально-пространственного развития и подробных планов территориально-пространственного развития¹⁵;

ii) представители заинтересованной общественности, включая природоохранные организации, имели доступ к процедурам обжалования разрешений на строительство и эксплуатацию в отношении видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции¹⁶;

c) призвать все соответствующие министерства соответствующей Стороны, включая Министерство юстиции, сотрудничать друг с другом в целях обеспечения успешного выполнения вышеуказанных рекомендаций;

d) просить соответствующую Сторону:

i) представить Комитету к 1 октября 2018 года, 1 октября 2019 года и 1 октября 2020 года подробные доклады о ходе работы, содержащие информацию о принятых мерах и достигнутых результатах в выполнении вышеизложенных рекомендаций;

ii) представить такую дополнительную информацию, которую Комитет может запросить в период между вышеупомянутыми отчетными датами, с тем чтобы помочь Комитету провести обзор прогресса, достигнутого соответствующей Стороной в деле осуществления изложенных выше рекомендаций;

iii) принять участие (лично или в режиме аудиоконференции) в заседаниях Комитета, на которых будет обсуждаться прогресс, достигнутый соответствующей Стороной в выполнении изложенных выше рекомендаций.

35. Комитет далее рекомендует, чтобы с учетом позиции соответствующей Стороны, согласно которой осуществление подпунктов a) и b) пункта 2 решения V/9d для соблюдения в полном объеме пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции не требуется, Совещание Сторон вынесло предупреждение соответствующей Стороне.

36. Комитет также рекомендует Совещанию Сторон принять решение о том, что это предупреждение будет снято 1 октября 2019 года, если соответствующая Сторона полностью выполнит требования, изложенные в пункте 34 b) настоящего доклада, и уведомит секретариат об этом факте, представив подтверждение, к тому же сроку.

37. Комитет рекомендует Совещанию Сторон обратиться к Комитету с просьбой установить факт успешного выполнения приведенного выше пункта 36.

¹⁵ Решение V/9 d, пункт 2 а).

¹⁶ Там же, пункт 2 б).