

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE
GUIDELINES
ON PUBLIC PARTICIPATION IN
ENVIRONMENTAL DECISION-MAKING

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE
LIGNES DIRECTIVES
POUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC
À LA PRISE DE DÉCISIONS EN
MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ
ПО УЧАСТИЮ ОБЩЕСТВЕННОСТИ
В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ



UNITED NATIONS
NATIONS UNIES

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

**ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE
Geneva**

**GUIDELINES ON ACCESS
TO ENVIRONMENTAL INFORMATION
AND PUBLIC PARTICIPATION
IN ENVIRONMENTAL DECISION-MAKING**

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE
Genève**

**LIGNES DIRECTIVES POUR L'ACCÈS
À L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT
ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC
À LA PRISE DE DÉCISIONS
EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT**

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
Женева**

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОСТУПА
К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ И УЧАСТИЮ
ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В
ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**



**United Nations
New York and Geneva, 1996**

**Nations Unies
New York et Genève, 1996**

**Организация Объединенных Наций
Нью-Йорк и Женева, 1996**

NOTE

The designations employed and the presentation of the material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

ECE/CBP/24/Rev.1

FOREWORD

The present Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making as drafted by the ECE Task Force on Environmental Rights and Obligations led by the Netherlands, were submitted by the ECE Working Group of Senior Governmental Officials "Environment for Europe" to the Third Ministerial Conference "Environment for Europe", held in Sofia (Bulgaria) on 23-25 October 1995. The Ministers at Sofia endorsed the Guidelines and invited ECE to review their implementation in 1997 and to report to their next Conference to be held in May 1998 in Denmark. The Ministers furthermore stressed the importance of developing a regional convention on public participation with appropriate involvement of non-governmental organizations.

AVANT-PROPOS

Les présentes lignes directives pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement, telles que rédigées par l'équipe spéciale dirigée par les Pays-Bas, ont été soumises par le Groupe de travail des hauts fonctionnaires pour le processus « Un environnement pour l'Europe », à la troisième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » qui s'est tenue à Sofia (Bulgarie) du 23 au 25 octobre 1995. Les ministres à Sofia ont endossé ces lignes directives et ont invité la CEE à passer en revue leur mise en application en 1997 et d'en faire rapport lors de leur prochaine Conférence qui se tiendra en mai 1998, au Danemark. De plus, les ministres ont souligné qu'il était important de développer une convention régionale sur la participation du public, en y impliquant les organisations non gouvernementales de façon appropriée.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящие Руководящие принципы, подготовленные Целевой группой ЕЭК по правам и обязанностям в области охраны окружающей среды, возглавляемой Нидерландами, были представлены Рабочей группой Старших должностных лиц правительств стран ЕЭК по процессу "Окружающая среда для Европы" Третьей Конференции Министров "Окружающая среда для Европы", проходившей в Софии (Болгария) 23–25 октября 1995 г. На Конференции в Софии Министры одобрили Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды и предложили ЕЭК рассмотреть ход их осуществления в 1997 году и доложить об этом на их следующей Конференции, которая состоится в мае 1998 г. в Дании. Министры также подчеркнули важное значение разработки региональной конвенции по участию общественности с соответствующим привлечением неправительственных организаций.

GUIDELINES ON ACCESS
TO ENVIRONMENTAL INFORMATION AND
PUBLIC PARTICIPATION
IN ENVIRONMENTAL DECISION-MAKING

**as endorsed by the Third Ministerial Conference
“Environment for Europe”
(23-25 October 1995, Sofia, Bulgaria)**

PREAMBLE

Recalling Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development, which states that: ‘Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level’,

Recognizing that in order to increase awareness of environmental problems and promote effective public participation, access to environmental information should be guaranteed,

Recognizing that public participation contributes to the endeavours of public authorities to protect the environment, and bearing in mind that environmental policy and decision-making should not be restricted to the concerns of authorities,

Recognizing that in order to promote effective public participation the public needs to be aware of the means and methods of participation in environmental decision-making processes, and in the solving of environmental problems,

Recognizing that public participation can be a source of additional information and scientific and technical knowledge to the decision makers,

Convinced that environmental authorities should raise public awareness in order to promote greater public understanding and support for environmental policies and enforcement,

Aware that the promotion of public participation requires the transparency and the accountability of public authorities, thus improving their credibility and strengthening support for their activities,

Concerned that when emphasizing the importance of public participation in protecting environmental rights, it should also be recognized that all persons, both individually and in association with others, have a duty to protect and preserve the environment,

Whereas practicable access to the courts and administrative complaints procedures for individuals and public interest groups will ensure that their legitimate interests are protected and that prescribed environmental measures are effectively enforced and illegal practices stopped,

The following Guidelines are approved:

Nothing in these Guidelines shall be construed as diminishing any of the rights of access to information and public participation which may be guaranteed under the laws of any member State or under any agreement to which it is a party.

I. ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION

1. For the purpose of these Guidelines environmental information means any information on the state of water, air, soil, fauna, flora, land and natural sites, and on activities or measures adversely affecting or likely to affect these, and on activities or measures designed to protect these, including administrative measures and environmental management programmes.

2. Any natural or legal person should have free access to environmental information at their request, subject to the terms and conditions contained in these Guidelines, without regard to citizenship, nationality or domicile and without having to prove a legal or other interest.

3. Public authorities (at national, regional and local level) and bodies having public responsibilities for the environment, with the exception of bodies which are acting in a judicial or legislative capacity, should supply environmental information subject to the terms and conditions contained in these Guidelines.

4. Public authorities should regularly collect and update adequate environmental information. In addition, States should establish, where voluntary systems are inadequate, mandatory systems for ensuring that there is an adequate flow of information about activities significantly affecting the environment to the public authorities.

5. States should take the necessary steps to make their environmental information systems more transparent, e.g. by specifying the type and scope of the environmental information available and the basic terms and conditions under which it is made available and the process by which it can be obtained, and by the establishment and maintenance of registers and the designation of information officers.

6. A request for information may be refused only where it affects:

(a) The confidentiality of the proceedings of public authorities, international relations and national defence;

(b) Public security;

(c) Matters which are, or have been, *sub judice* or under enquiry (including disciplinary enquiries), or which are the subject of preliminary investigation proceedings;

(d) Commercial and industrial confidentiality (for example in relation to agricultural and other business activities), including intellectual property;

(e) The confidentiality of personal data and/or files;

(f) Material supplied by a third party without that party being under, or being capable of being put under, a legal obligation to do so, and where that party has not consented to the release of the material;

(g) Material, the disclosure of which could endanger the environment, e.g. information on the breeding sites of rare species.

A request may also be refused if it would involve the supply of any material in the course of completion. The aforementioned grounds for refusal are to be interpreted in a restrictive way with the public interest served by disclosure weighed against the interests of non-disclosure in each case. Reasons for a refusal to comply with a request for information must be stated in writing. Where only part of the information requested falls within one of the exempt categories, the remainder of the information should be separated out and supplied to the person making the request.

7. Public authorities should respond to a person requesting information as soon as possible and at the latest within six weeks.

8. Environmental information, such as that contained in public registers, should be available to the public for inspection free of charge. Any person requesting information should be provided with adequate facilities for obtaining copies of such information (subject to copyright provisions), on payment of cost of reproduction and dissemination, if appropriate. Where information is held in various forms, it should be provided in the form specified by the person requesting the information, e.g. in written, visual, aural or electronic form.

9. States should ensure that a person who considers that his or her request for information has been wrongfully refused or ignored, or has been inadequately answered by a public authority, or overcharged, may seek judicial or administrative review in accordance with the relevant national legal system.

10. States should regularly publish up-to-date information on the state of the environment, e.g. in a report.

11. States should actively publicize the availability of important national and international documents on the environment, where they exist, such as strategies, programmes, action plans and progress reports on their implementation.

12. States should actively publicize the availability of the texts of international legal instruments, to which they are a party, and which establish procedures for public access to environmental information or public participation rights, preferably in their own language(s) together with relevant conference resolutions or recommendations.

13. States should inform the public of the possibilities of submitting information to international bodies concerning non-compliance with international rules.

14. States should encourage entities whose activities have a significant adverse impact on the environment to report regularly to the public on the environmental impact of their activities.

15. Public access to information stemming from such voluntary schemes as eco-audits¹ should be encouraged, as should eco-labelling schemes for more environmentally friendly products.

II. PUBLIC PARTICIPATION

16. States should facilitate public participation in environmental decision-making processes and decision-making processes having significant environmental implications.

17. States are encouraged to establish formal and informal consultative processes to facilitate the involvement of NGOs in decision-making processes having significant environmental implications and to eliminate impediments or obstacles to public participation.

18. States should make special efforts to promote public participation in environmental policy-making and decisions that are of particular interest to regional and local communities.

19. Consultations should take place early in the decision-making process, at a stage when options are still open and effective public influence can be exerted. States should establish transparent procedures and provide relevant information. Where appropriate, the relevant authorities should give the public additional assistance and explanations. States are encouraged, where feasible, to relate time limits placed on public consultation to those under the access-to-information regimes with a view to ensuring informed public participation.

¹ Such as, for example, in Regulation (EEC) No. 1836/93 of 29 June 1993.

20. The relevant authorities should be responsible for the effective training of public officials to improve their understanding of their responsibilities in granting the public access to information and facilitating public participation in environmental decision-making.

21. Before decisions significantly affecting the environment are taken, States should introduce measures ensuring that public opinion, including the views of NGOs, other interest groups and environmental advisory bodies, is taken into account.

22. States should ensure public participation in environmental administrative decision-making processes preferably by means of explicit rules governing certain procedures such as, if applicable, environmental impact assessment (EIA) and the issuing of permits or licences, particularly where these may have significant effect on the environment. Those rules could include, *inter alia*, the right to be heard, procedures which include the right to propose alternatives where feasible, a reasonable time to comment, the right to a reasoned decision and the right of recourse to administrative and/or judicial proceedings in order to challenge failures to act and to appeal decisions.

23. States are encouraged to take as a minimum standard the obligations and recommendations on EIA as contained for example in the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo, 1991).

24. States should ensure that persons involved in public participation in environmental matters are not penalized in any way for activities that are otherwise lawful.

III. ADMINISTRATIVE AND JUDICIAL PROCEEDINGS

25. The public should have access to administrative and judicial proceedings, as appropriate. Suitable legal guarantees should ensure that proceedings are fair, open, transparent and equitable. It is desirable that proceedings are not prohibitively expensive.

26. It is desirable that standing should be given a wide interpretation in proceedings involving environmental issues.

IV. IMPLEMENTATION OF THE GUIDELINES

27. States are encouraged to adopt necessary strategies for the implementation of the present Guidelines, which should be developed as a result of a broad consultative process.

28. The effective implementation of access to environmental information and public participation in environmental decision-making processes calls for the establishment of a clear regulatory framework providing procedural and institutional guarantees and proper enforcement programmes. Where appropriate, States should set up organizational structures to facilitate the effective operation of the above guarantees, e.g. designation of information officials and officials to promote contacts with the public, the allocation of environmental responsibilities to an ombudsman, etc.

29. States should recognize the special role of local and regional governments and delegate the necessary authority to these bodies to ensure implementation of these Guidelines.

30. States should promote environmental education and training for the general public and specified target groups, especially regarding the methods and techniques of access to information and public participation. The decisive role of NGOs, educational institutions and the media should be recognized and they should be given appropriate support.

31. States should promote regular monitoring of the implementation of the present Guidelines. States are requested to support ongoing activities and facilitate exchange of experiences of implementation. States should report about the progress made in implementing the present Guidelines to the United Nations Economic Commission for Europe not later than two years after the adoption of the document.

LIGNES DIRECTIVES POUR L'ACCÈS
À L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT
ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC
À LA PRISE DE DÉCISIONS
EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

**telles qu'approuvées au cours
de la troisième Conférence ministérielle
« Un environnement pour l'Europe »
(23-25 octobre 1995, Sofia, Bulgarie)**

PRÉAMBULE

Rappelant le Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, qui porte que : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient »,

Reconnaissant que, pour renforcer la sensibilisation aux problèmes d'environnement et promouvoir une participation réelle du public, il convient de garantir l'accès à l'information sur l'environnement,

Reconnaissant que la participation du public contribue à l'action des pouvoirs publics en faveur de la protection de l'environnement et sachant que la définition des politiques et la prise des décisions en matière d'environnement ne sont pas seulement l'affaire des pouvoirs publics,

Reconnaissant que pour favoriser la participation véritable du public il convient de porter à sa connaissance les modes et modalités de participation à la prise de décisions en matière d'environnement et à la solution des problèmes environnementaux,

Reconnaissant que la participation du public peut représenter une source d'informations et de connaissances scientifiques et techniques supplémentaires pour les responsables,

Ayant la conviction que les autorités chargées de l'environnement devraient mieux sensibiliser le public afin de renforcer sa compréhension et son adhésion vis-à-vis des politiques environnementales et de leur mise en œuvre,

Sachant que la promotion de la participation du public implique la transparence et l'obligation redditionnelle des pouvoirs publics afin d'améliorer leur crédibilité et de renforcer l'appui dont bénéficient leurs activités,

Souhaitant que dans l'action visant à associer le public à la protection des droits en matière d'environnement, le devoir incombant à chacun, tant individuellement que collectivement, de protéger et de préserver l'environnement soit aussi pris en compte,

Considérant qu'en facilitant l'accès aux tribunaux et aux procédures administratives on contribuera à protéger les intérêts légitimes des personnes privées et des groupes représentant l'intérêt général, à assurer l'application effective des mesures environnementales prescrites et à mettre un terme aux pratiques illicites,

Approuve les Directives ci-après :

Aucune disposition des présentes Directives ne saurait être interprétée comme portant atteinte aux droits en matière d'accès à l'information et de participation du public consacrés dans la législation des États membres ou dans les accords auxquels ces États sont parties.

I. — ACCÈS À L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT

1. Aux fins des présentes Directives, on entend par information sur l'environnement toute information relative à l'état de l'eau, de l'air, du sol, de la faune, de la flore, des terres et des sites naturels, aux activités ou mesures qui produisent ou risquent de produire des effets préjudiciables sur ces éléments, ainsi qu'aux activités ou mesures destinées à les protéger, y compris les mesures administratives et les programmes de gestion de l'environnement.

2. Toute personne physique ou morale devrait pouvoir accéder librement à l'information sur l'environnement à sa demande, conformément aux dispositions des présentes Directives, sans considération de citoyenneté, de nationalité ou de domicile et sans avoir à justifier d'un intérêt juridique ou autre.

3. Les pouvoirs publics (aux niveaux national, régional et local) et les organismes exerçant des responsabilités publiques dans le domaine de l'environnement, à l'exception des organes ayant qualité judiciaire ou législative, devraient communiquer les informations touchant l'environnement conformément aux dispositions des présentes Directives.

4. Les pouvoirs publics devraient régulièrement recueillir et mettre à jour les informations pertinentes en matière d'environnement. En outre, lorsque les mécanismes facultatifs ne sont pas adaptés, les États devraient mettre en place des mécanismes contraignants pour faire en sorte que les pouvoirs publics disposent d'informations suffisantes sur les activités qui ont des incidences importantes sur l'environnement.

5. Les États devraient prendre les mesures nécessaires pour renforcer la transparence de leurs systèmes d'information sur l'environnement, notamment en précisant la nature et la portée des informations disponibles, les conditions fondamentales régissant la divulgation de ces informations et la procédure à suivre pour les obtenir, en établissant et en gérant des registres et en désignant des chargés d'information.

6. Une demande d'informations ne peut être rejetée que pour les motifs suivants :

a) Confidentialité des actes des pouvoirs publics, des relations internationales ou de la défense nationale;

b) Sécurité publique;

c) Affaires qui sont, ou qui ont été, en instance ou en cours d'enquête (y compris les enquêtes disciplinaires), ou qui font l'objet d'une procédure d'enquête préliminaire;

d) Confidentialité commerciale et industrielle (s'agissant par exemple des activités agricoles ou d'autres activités de négoce), y compris la propriété intellectuelle;

e) Confidentialité des données ou des fichiers à caractère personnel;

f) Éléments d'information venant d'un tiers sans que celui-ci soit dans l'obligation juridique de communiquer l'information en question ou sans qu'il puisse être soumis à cette obligation, lorsque ce tiers n'a pas donné son accord concernant la divulgation de l'information;

g) Éléments dont la divulgation pourrait porter préjudice à l'environnement, par exemple informations sur les sites de reproduction d'espèces rares.

Une demande peut également être rejetée si elle concerne une information en cours d'élaboration. Les motifs de refus susmentionnés doivent être interprétés de manière restrictive et en évaluant, dans chaque cas, si l'intérêt général est mieux servi par la divulgation de l'information ou par sa non-divulgation. Tout refus d'accéder à une demande d'informations doit être motivé par écrit. Lorsqu'une partie seulement des informations demandées tombe sous le coup d'un motif de refus, les autres informations doivent être communiquées au demandeur.

7. Les pouvoirs publics doivent répondre à toute demande d'information sans tarder et, en tout état de cause, dans un délai de six semaines.

8. Les informations sur l'environnement figurant par exemple dans les registres publics devraient pouvoir être consultées gratuitement. Toute personne qui demande des informations devrait avoir la possibilité d'obtenir copie de ces informations (sous réserve de dispositions relatives au droit d'auteur), le cas échéant contre remboursement des frais de reproduction et de diffusion. Lorsque l'information est détenue sous diverses formes, elle devrait être communiquée sous la forme spécifiée par le demandeur; qu'elle soit écrite, graphique, auditive ou électronique.

9. Les États devraient faire en sorte que toute personne estimant que sa demande d'information a été abusivement rejetée ou ignorée, que la réponse de l'autorité publique n'a pas été appropriée ou que le prix demandé est excessif puisse intenter une action judiciaire ou administrative conformément à la législation nationale applicable.

10. Les États devraient publier régulièrement des informations actualisées sur l'état de l'environnement, par exemple dans le cadre d'un rapport.

11. Les États devraient faire connaître les principaux documents nationaux et internationaux existant dans le domaine de l'environnement, tels que les stratégies, les programmes et les plans d'action ainsi que les rapports d'activité concernant leur application.

12. Les États devraient faire connaître le texte des instruments juridiques internationaux disponibles auxquels ils sont parties et qui fixent les procédures relatives à l'accès du public à l'information sur l'environnement ou aux droits de participation du public, de préférence dans la langue nationale, ainsi que les résolutions ou recommandations adoptées par les conférences pertinentes.

13. Les États devraient informer le public des possibilités de communiquer aux organismes internationaux des informations sur le non-respect des prescriptions internationales.

14. Les États devraient encourager les entités dont les activités ont des incidences préjudiciables importantes sur l'environnement à rendre compte régulièrement au public de l'impact environnemental desdites activités.

15. Il conviendrait d'encourager l'accès du public aux informations procédant de mécanismes volontaires tels que les écobilans¹ ou les systèmes d'éco-étiquetage en faveur de produits plus respectueux de l'environnement.

II. — PARTICIPATION DU PUBLIC

16. Les États devraient faciliter la participation du public à l'élaboration et à l'adoption des décisions en matière d'environnement et des décisions qui ont des incidences importantes sur l'environnement.

17. Les États sont invités à établir des mécanismes de consultations formels et informels pour faciliter la participation des ONG à la prise des décisions qui ont des incidences importantes sur l'environnement et pour supprimer les entraves ou les obstacles à la participation du public.

18. Les États devraient s'attacher spécialement à promouvoir la participation du public à l'élaboration et à l'adoption des décisions en matière

¹ Comme, par exemple, dans le Règlement communautaire n° 1836/93 du 29 juin 1993.

d'environnement qui présentent un intérêt particulier pour les communautés régionales et locales.

19. Des consultations devraient être organisées au début du processus décisionnel, c'est-à-dire quand les options sont encore ouvertes et que le public peut exercer une influence réelle. Les États devraient établir des procédures transparentes et fournir les informations nécessaires. Le cas échéant, les autorités compétentes devraient apporter au public une aide et des explications supplémentaires. Les États sont invités à harmoniser si possible les délais prévus pour la consultation publique avec ceux établis dans le cadre des régimes d'accès à l'information afin de s'assurer la participation d'un public informé.

20. Les autorités compétentes devraient s'attacher à donner aux fonctionnaires une formation efficace pour leur faire prendre conscience de leurs responsabilités en rapport avec l'accès du public à l'information et la facilitation de la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement.

21. Avant l'adoption de décisions ayant des incidences importantes sur l'environnement, les États devraient veiller à ce que soit prise en compte l'opinion publique, y compris l'avis des ONG, d'autres groupes d'intérêts et des organismes consultatifs s'occupant d'environnement.

22. Les États devraient associer le public à la prise des décisions administratives en matière d'environnement de préférence en adoptant des prescriptions régissant expressément certaines procédures, par exemple pour l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) et la délivrance des permis ou licences, en particulier lorsque ces décisions risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement. Ces prescriptions pourraient porter notamment sur les éléments suivants : droit de plaider sa cause, procédures prévoyant le droit de proposer des solutions de rechange le cas échéant, délai raisonnable pour présenter ses observations, droit à une décision motivée et droit d'engager des procédures administratives et/ou judiciaires en cas de carence ou en appel des décisions rendues.

23. Les États sont invités à adopter comme norme minimale les obligations et recommandations relatives à l'EIE contenues par exemple dans la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991).

24. Les États devraient s'assurer que les personnes agissant dans le cadre de la participation du public aux questions environnementales ne seront sanctionnées d'aucune manière pour des activités qui sont licites par ailleurs.

III. — PROCÉDURES ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES

25. Le public devrait avoir accès aux procédures administratives et judiciaires, selon que de besoin. Il convient de garantir par les moyens juridiques appropriés que les procédures seront justes, ouvertes, transparentes et équitables. Il serait souhaitable que les procédures ne soient pas d'un coût prohibitif.

26. Il conviendrait d'interpréter très largement la capacité d'ester dans le cadre des procédures portant sur des questions environnementales.

IV. — APPLICATION DES DIRECTIVES

27. Les États sont invités à adopter, au terme d'un vaste processus de consultations, les stratégies nécessaires pour mettre en œuvre les présentes Directives.

28. Pour assurer concrètement l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement, il conviendrait d'établir un cadre réglementaire précis prévoyant des garanties procédurales et institutionnelles et des modalités d'exécution appropriées. Le cas échéant, les États devraient mettre en place des structures administratives propres à faciliter le bon fonctionnement des garanties susmentionnées, notamment en désignant des chargés d'information et de relations publiques, en confiant un mandat en matière d'environnement à un médiateur, etc.

29. Les États devraient prendre conscience du rôle important des gouvernements locaux et régionaux et leur déléguer les pouvoirs nécessaires pour assurer la mise en œuvre des présentes Directives.

30. Les États devraient promouvoir l'éducation et la formation en matière d'environnement à l'intention du grand public et de certains groupes-cibles, notamment en ce qui concerne les méthodes et procédures relatives à l'accès à l'information et à la participation du public. Il conviendrait de prendre en considération le rôle essentiel des ONG, des établissements d'enseignement et des médias et de leur fournir un appui approprié.

31. Les États devraient favoriser le suivi systématique de l'application des présentes Directives. Ils sont invités à appuyer les activités en cours et à faciliter l'échange de données d'expérience dans ce domaine. Les États devraient rendre compte des progrès accomplis dans la mise en

œuvre des présentes Directives à la Commission économique pour l'Europe de l'ONU dans un délai maximal de deux ans suivant l'adoption du présent document.

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОСТУПА
К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ И
УЧАСТИЮ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ
ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ОБЛАСТИ
ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

**одобренные Третьей Конференцией Министров
«Окружающая среда для Европы»
(23-25 октября 1995 г., София, Болгария)**

ПРЕАМБУЛА

Ссылаясь на принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, в котором указывается, что «экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан – на соответствующем уровне»,

признавая, что для повышения уровня информированности об экологических проблемах и содействия эффективному участию общественности необходимо гарантировать доступ к экологической информации,

признавая, что участие общественности способствует усилиям органов государственной власти по охране окружающей среды, и учитывая, что экологическая политика и процесс принятия решений не должны ограничиваться кругом вопросов, которыми занимаются эти органы,

признавая, что для содействия эффективному участию общественности ей следует предоставлять информацию о средствах и методах участия в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды и решении экологических проблем,

признавая, что процесс участия общественности может быть источником дополнительной информации и научно-технических знаний для директивных органов,

исходя из убеждения в том, что природоохранные органы должны повышать уровень информированности общественности с целью содействия углублению понимания и укрепления поддержки общественностью экологической политики и вопросов, касающихся соблюдения экологических норм,

учитывая, что содействие участию общественности требует от органов государственной власти обеспечивать открытость и подотчетность их работы, что позволяет повысить уровень доверия к ним и укрепить поддержку их деятельности,

сознавая, что одновременно с признанием важной роли, которую играет участие общественности в защите экологических прав,

необходимо также отметить, что все лица, как в личном качестве, так и в ассоциации с другими, обязаны охранять и сохранять окружающую среду,

принимая во внимание тот факт, что реальный доступ к судам и административным процедурам подачи жалоб для отдельных лиц и групп, объединенных общими государственными интересами, позволит обеспечить охрану их законных интересов и эффективное применение предусмотренных мер по охране окружающей среды, а также отказ от незаконной практики,

утверждает нижеследующие Руководящие принципы:

Ничто в данных Руководящих принципах не может истолковываться как указание на ограничение каких-либо прав доступа к информации и участия общественности, которые могут гарантироваться в законодательстве любого государства-члена или в рамках любого соглашения, стороной которого является это государство.

1. ДОСТУП К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

1. Для целей настоящих Руководящих принципов под термином «экологическая информация» понимается любая информация о состоянии вод, воздуха, почвы, фауны, флоры, земли и природных зон и о деятельности или мерах, которые оказывают неблагоприятное воздействие или могут оказывать такое воздействие на них, а также о деятельности или мерах, направленных на их охрану, включая административные меры и программы рационального использования окружающей среды.

2. Любому физическому или юридическому лицу должен предоставляться, по его просьбе, свободный доступ к экологической информации при соблюдении условий, содержащихся в настоящих Руководящих принципах, безотносительно его гражданства, подданства или места жительства и без учета необходимости доказывать его правовой или другой интерес.

3. Органы государственной власти (на национальном уровне, уровне территориально-административных единиц и местном уровне) и органы, на которые возложена государственная ответственность за охрану окружающей среды, за исключением органов, обладающих судебной или законодательной дееспособностью, должны предоставлять экологическую информацию с соблюдением условий, содержащихся в настоящих Руководящих принципах.

4. Органы государственной власти должны обеспечивать на регулярной основе сбор и обновление необходимой экологической информации. Кроме того, государства должны создавать в тех случаях, когда действующие на добровольной основе системы не отвечают существующим требованиям, обязательные системы, обеспечивающие необходимый поток информации о деятельности, оказывающей значительное воздействие на окружающую среду, для органов государственной власти.

5. Государства должны принимать необходимые меры по повышению уровня транспарентности своих систем экологической информации, например путем определения типа и охвата имеющейся экологической информации, основных условий ее предоставления и процедур ее получения, а также посредством создания и ведения

информационных регистров и назначения должностных лиц, занимающихся информационным обслуживанием.

6. В просьбе о предоставлении информации может быть отказано только тогда, когда она затрагивает:

- a) конфиденциальность материалов работы органов государственной власти и конфиденциальность рассмотрения вопросов, касающихся международных отношений и национальной обороны;
- b) вопросы, связанные с государственной безопасностью;
- c) вопросы, которые находятся или находились на рассмотрении суда или на этапе расследования (включая дисциплинарное расследование), или которые являются предметом предварительного судебного рассмотрения;
- d) коммерческую и промышленную конфиденциальность (например, в связи с сельскохозяйственной или другой хозяйственной деятельностью), включая интеллектуальную собственность;
- e) конфиденциальность личных данных и/или архивов;
- f) документы, представленные третьей стороной, если эта сторона не связана правовым обязательством поступать подобным образом или если на эту сторону не может быть возложено такого обязательства и в тех случаях, когда эта сторона не давала согласия на обнародование таких документов;
- g) документы, разглашение содержания которых может повлечь за собой угрозу для окружающей среды, например информация о местах размножения редких видов.

В такой просьбе может быть также отказано, если это предусматривает предоставление любых документов, находящихся на заключительном этапе их подготовки. В каждой конкретной ситуации вышеуказанные основания для отказа следует толковать ограничительно путем сравнения преимуществ, которые можно получить в контексте государственных интересов в случае разглашения содержания документов, с преимуществами в случае неразглашения сведений. Причины отказа в просьбе о предоставлении информации должны излагаться в письменном виде. В тех случаях, когда только часть

запрашиваемой информации затрагивает одну из таких особых категорий данных, оставшуюся информацию следует выделять и предоставлять лицу, обратившемуся с подобной просьбой.

7. Органы государственной власти должны ответить лицу, обратившемуся с просьбой предоставить информацию, в максимально короткие сроки и не позднее чем через шесть недель.

8. Экологическая информация, например та, которая хранится в государственных архивах, должна предоставляться общественности для изучения бесплатно. Любому лицу, обратившемуся с просьбой об информации, следует предоставлять соответствующие условия для получения копии такой информации (при условии соблюдения положений об авторских правах) с оплатой, в случае необходимости, издержек, связанных с воспроизводством и распространением информации. В тех случаях, когда информация хранится в различных формах, она должна предоставляться в форме, определяемой лицом, обратившимся с просьбой об информации, например в письменной форме, на видеокассетах, в звуковой форме или на электронных носителях информации.

9. Государства должны обеспечивать, чтобы лицо, считающее, что в его просьбе о предоставлении информации было неправомерно отказано или она была неправомерно отклонена или что орган государственной власти не смог удовлетворительно ответить на нее или что в связи с этой просьбой были назначены завышенные расценки, может требовать судебного или административного пересмотра решения согласно положениям соответствующей национальной правовой системы.

10. Государства должны регулярно публиковать новейшую информацию о состоянии окружающей среды, например, в рамках докладов.

11. Государства должны широко рекламировать публикацию важных национальных и международных документов по окружающей среде, например таких, как стратегии, программы, планы действий и доклады о ходе их осуществления.

12. Государства должны широко рекламировать публикацию международных юридических документов, участниками которых они являются и которые устанавливают процедуры обеспечения доступа общественности к экологической информации или права, касающиеся участия общественности, предпочтительно на национальном языке (языках), а также соответствующих резолюций или рекомендаций различных конференций.

13. Государства должны информировать общественность о возможностях направления информации в международные организации по вопросам, касающимся несоблюдения норм международного права.

14. Государства должны поощрять организации, деятельность которых оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду, регулярно сообщать общественности о воздействии их деятельности на окружающую среду.

15. Следует поощрять доступ общественности к информации, получаемой в рамках таких добровольных схем, как экологическая экспертиза¹, а также развитие схем экологической маркировки более благоприятной с экологической точки зрения продукции.

II. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

16. Государства должны облегчать участие общественности в процессах принятия решений в области охраны окружающей среды и в процессах принятия решений, имеющих значительные последствия для окружающей среды.

17. Государствам рекомендуется учреждать формальные и неформальные консультативные процедуры с целью упрощения участия НПО в процессах принятия решений, имеющих важные последствия для окружающей среды, и устранения помех или препятствий для участия общественности.

18. Государствам следует прилагать активные усилия для содействия участию общественности в процессах разработки экологической политики и принятия решений в области охраны окружающей среды, которые представляют особый интерес для территориальных и местных общин.

19. К консультациям необходимо приступать уже на самом начальном этапе процесса принятия решений, т.е. тогда, когда по-прежнему открыты различные возможности для дальнейших действий и общественность может эффективно влиять на дальнейшее развитие событий. Государства должны учреждать открытые процедуры и предоставлять соответствующую информацию. В случае необходимости соответствующие органы государственной власти должны предоставлять

¹ См., например, положение (ЕЭС) № 1836/93 от 29 июня 1993 года.

общественности дополнительную помощь и разъяснения. Государствам рекомендуется, по возможности, устанавливать связь между сроками, рекомендованными для проведения консультаций с общественностью, и сроками, предусмотренными в рамках режимов предоставления доступа к информации, с целью обеспечения участия общественности, обладающей необходимой информацией.

20. Соответствующие органы государственной власти должны нести ответственность за эффективную подготовку государственных служащих с целью углубления понимания ими своих обязанностей в сфере предоставления общественности доступа к информации и упрощения участия общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды.

21. До принятия решений, оказывающих значительное воздействие на окружающую среду, государствам следует принимать меры, обеспечивающие учет мнения общественности, включая мнение НПО, других групп, объединенных общими интересами, и природоохранных консультативных органов.

22. Государствам следует обеспечивать участие общественности в процессах принятия административных решений в области охраны окружающей среды, предпочтительно посредством установления четких норм, регламентирующих определенные процедуры, например таких, как, при необходимости, оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и выдача разрешений или лицензий, особенно в тех случаях, когда они могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. Эти нормы могут включать, в частности, право на распространение информации, процедуры, которые предусматривают право предлагать, при возможности, соответствующие альтернативы, разумный период времени для представления замечаний, право на обоснованное решение и право прибегать к процедурам административного и/или судебного производства с целью оспаривать бездействие и обжаловать принятые решения.

23. Государствам рекомендуется принять в качестве минимального стандарта обязательства и рекомендации по ОВОС, содержащиеся, например, в Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991 год).

24. Государствам следует обеспечивать, чтобы лица, вовлеченные в процесс участия общественности в решении вопросов в области охраны окружающей среды, не несли никакого наказания за деятельность, которая во всех других отношениях является законной.

III. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И СУДЕБНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

25. Общественность должна иметь доступ, по мере необходимости, к административным и судебным процедурам. Соответствующие юридические гарантии должны обеспечивать справедливость, открытость, транспарентность и беспристрастность процедур. Желательно, чтобы эти процедуры не были недоступно дорогостоящими.

26. Желательно, чтобы понятию процессуальной правоспособности обеспечивалось широкое толкование в ходе судебного разбирательства вопросов, касающихся охраны окружающей среды.

IV. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ

27. Государствам рекомендуется принять необходимые стратегии осуществления настоящих Руководящих принципов, которые следует развивать в ходе широкого консультативного процесса.

28. Эффективное обеспечение доступа к экологической информации и участие общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды предусматривает создание четких нормативных основ для процессуальных и институциональных гарантий и соответствующих правоприменительных программ. В случае необходимости, государствам следует создавать организационные структуры для облегчения эффективного осуществления вышеуказанных гарантий, например, путем назначения должностных лиц, ответственных за информационное обсуживание, и лиц, отвечающих за связи с общественностью, возложения обязанностей по охране окружающей среды на омбудсмена и т.д.

29. Государствам следует признать особую роль местных и территориальных органов государственной власти и передать этим органам необходимые полномочия с целью обеспечить осуществление настоящих Руководящих принципов.

30. Государствам следует поощрять экологическое образование и профессиональную подготовку широкой общественности и конкретных целевых групп, особенно по вопросам о методах и способах обеспечения доступа к информации и участия общественности. Необходимо признать решающую роль НПО, учебных заведений и средств массовой информации и оказывать им соответствующую поддержку.

31. Государствам следует поощрять регулярное наблюдение за осуществлением настоящих Руководящих принципов. Государствам предлагается оказывать поддержку текущей деятельности и облегчать обмен опытом в области осуществления Руководящих принципов. Государства должны будут сообщать о результатах осуществления настоящих Руководящих принципов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций не позднее чем через два года после утверждения данного документа.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
