



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

Двадцать четвертое совещание
Женева, 30 июня – 3 июля 2009 года

**Выводы в отношении сообщения АССС/С/2007/22,
касающегося соблюдения Конвенции Францией**

Добавление

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 3 июля 2009 года

Резюме

Настоящие выводы подготовлены Комитетом по вопросам соблюдения в соответствии с его мандатом, изложенным в пунктах 13, 14 и 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон. Они касаются сообщения АССС/С/2007/22, представленного Ассоциацией охраны и защиты береговой полосы залива Фос-сюр-Мер, организацией "Граждане за здоровую окружающую среду в Порт-Сен-Луи-дю-Рон" и Федерацией региональных действий за окружающую среду (FARE Sud) и посвященного соблюдению Францией своих обязательств по Конвенции в отношении процессов принятия решений и доступа к правосудию в связи со строительством завода для переработки бытовых отходов.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Исходная информация.....	1–12	3
II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем.....	13–26	5
A. Французское законодательство	14–17	6
B. Процедуры, решения и резолюции	18–26	6
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	27–49	8
A. Соображения общего характера.....	27–31	8
B. Резолюции от 20 декабря 2003 года и 13 мая 2005 года	32–34	9
C. Разрешение от 12 января 2006 года и другие имеющие к нему отношение решения.....	35–46	10
D. Доступ к правосудию	47–49	14
IV. Выводы	50	15

I. Исходная информация

1. 21 декабря 2007 года три французские ассоциации: "Ассоциация охраны и защиты береговой полосы залива Фос-сюр-Мер", организация "Граждане за здоровую окружающую среду в Порт-Сен-Луи-дю-Рон" и Федерация региональных действий за окружающую среду (в дальнейшем именуется автором сообщения), представленные г-ном Жаном-Даниелем Шетри из адвокатского бюро Пишаван-Шетри, направили в Комитет сообщение с утверждением о несоблюдении Францией ее обязательств в соответствии с пунктом 1 статьи 3, пунктами 1, 2, 3, 4, 5 и 8 статьи 6 и пунктами 2 и 5 статьи 9 Конвенции.

2. В сообщении утверждается, что соответствующая Сторона не обеспечила участия общественности в процессах принятия решений, на основании которых было организовано строительство Межмуниципальным территориальным объединением большого Марселя/Прованса (Urbaine Marseille Provence Métropole) (МТОМП) центра по сжиганию отходов в Фос-сюр-Мер. Во-первых, утверждается, что, не организовав должным образом участия заинтересованной общественности в процедуре принятия указанных решений, Франция не обеспечила выполнения своих обязательств в соответствии со статьей 6 Конвенции. Во-вторых, как утверждается, Франция также нарушила эту статью, не изложив правильным образом перечень видов деятельности, упомянутых в пункте 1 а) статьи 6 Конвенции, отраженных в приложении I к ней. Кроме того, в сообщении утверждается, что, не позаботившись о принятии мер по исправлению положения, как того требует правовая практика Государственного совета, которая, согласно автору сообщения, не наделяет общественность, затрагиваемую тем или иным проектом, возможностью непосредственно воспользоваться положениями пунктов 4, 5 и 8 статьи 6 и пункта 5 статьи 9 Конвенции, Франция не обеспечила соблюдения своих обязательств в соответствии с Конвенцией. В частности, согласно сообщению:

а) МТОМП не обеспечило участия общественности, предусмотренного в пункте 4 статьи 6 Конвенции, перед принятием 20 декабря 2003 года решений i) о конкретном методе обработки бытовых отходов, в основном путем сжигания; ii) о месте расположения установок; и iii) об использовании процедуры предоставления концессии на обслуживание населения в связи со строительством установок и управлением ими;

б) информация о проекте, предоставленная МТОМП в пресс-релизе в июле 2004 года, была представлена на слишком позднем этапе и не дошла до заинтересованной общественности, что тем самым привело к нарушению пункта 4 статьи 6 Конвенции;

в) решение Национальной комиссии по общественному обсуждению от 28 сентября 2004 года об отказе в просьбе о проведении общественного обсуждения представляло собой нарушение статьи 6 Конвенции;

г) МТОМП не обеспечило участия общественности в соответствии со статьей 6 Конвенции до принятия решения от 13 мая 2005 года, в котором утверждался выбор концессионера для осуществления проекта по строительству завода по переработке отходов и определялись условия для обработки отходов;

д) в ходе процедуры выдачи разрешения в 2005 и 2006 годах префект Буш-дю-Рон не обеспечил эффективного участия общественности в условиях, когда существовали все возможности для использования всех вариантов, о которых говорится в статье 6 Конвенции, проинформировав общественность на

слишком позднем этапе о процедуре выдачи разрешения, ограничив тем самым общественное расследование лишь тремя участками и выделив слишком короткий период времени для участия в процессе принятия решения;

f) представители общественности не имели доступа к правосудию для оспаривания решений, принятых 20 декабря 2003 года;

g) в нарушение статьи 9 Конвенции представителям общественности не был предоставлен доступ к правосудию для оспаривания такого бездействия в виде непринятия мер для организации общественного обсуждения в Национальной комиссии по общественному обсуждению в 2004 году;

h) представители общественности не имели доступа к правосудию для того, чтобы оспорить выданное префектом 12 января 2006 года разрешение, и во Франции невозможно добиться приостановки действия и/или аннулирования решения, принятого в конце процесса принятия решения;

i) представители общественности не имели доступа к правосудию для того, чтобы оспорить разрешение на строительство, выданное 20 марта 2006 года;

j) отсутствие четко сформулированного законодательства для осуществления положений Конвенции представляет собой нарушение пункта 1 статьи 3 Конвенции.

3. Сообщение было направлено соответствующей Стороне 17 апреля 2008 года вместе с рядом вопросов со стороны Комитета после предварительного определения Комитетом на его девятнадцатом совещании (5–7 марта 2008 года) приемлемости этого сообщения. 17 апреля 2008 года секретариат также направил автору сообщения письмо, содержащее вопросы от имени Комитета.

4. В своем ответе от 17 сентября 2008 года соответствующая Сторона оспорила утверждения о несоблюдении и заявила, среди прочего, что решения, принятые МТОМП в 2003 и 2005 годах, лишь наметили общие черты муниципального плана по строительству завода по переработке отходов, но не представляли собой часть процесса принятия решений; также они никоим образом не ограничивали префекта в принятии решения о выдаче, разрешения на строительство завода по переработке отходов.

5. В своем письме в секретариат, полученном 17 сентября 2007 года, автор сообщения ответил на вопросы, поставленные Комитетом. 9 октября 2008 года автор сообщения представил измененный вариант этого письма.

6. Комитет обсудил это сообщение на своем двадцать втором совещании (17–19 декабря 2008 года), проходившем при участии представителей как соответствующей Стороны, так и автора сообщения.

7. В ходе обсуждения автор сообщения утверждал, что во французском природоохранном законодательстве имеются пробелы в отношении требований, содержащихся в Конвенции, поскольку в соответствии с действующим во Франции правом применяется принцип независимости законодательства. Соответственно, в том случае, если применяются несколько законов, каждый из них должен соответствовать Конвенции. Согласно автору сообщения, МТОМП было обязано провести тендер, поскольку оно решило не осуществлять эксплуатацию завода по переработке отходов самостоятельно, а пригласить частного оператора. Автор сообщения также утверждал, что после окончания тендера в связи с принятием МТОМП резолюции от 13 мая 2005 года об утверждении выбора

концессионера для этого предприятия, муниципалитет был обязан выполнять это решение.

8. Соответствующая Сторона не согласилась с автором сообщения и утверждала, что лишь разрешение, выданное префектом 12 января 2006 года, равноценно решению в соответствии со статьей 6 Конвенции. Согласно соответствующей Стороне, предшествовавшие акты и решения, принятые МТОМП, не означали собой разрешение на строительство завода. Кроме того, соответствующая Сторона утверждала, что решение префекта от 12 января 2006 года является единственным актом, который охватывает все аспекты, связанные с мусороперерабатывающим предприятием, и что его принятию предшествовало участие общественности согласно положениям Конвенции. Таким образом, соответствующая Сторона утверждала, что на этапе принятия решения префектом все варианты были открыты и что заявка могла бы быть отвергнута в случае принятия префектом надлежащего решения, в котором также учитывались бы мнения представителей общественности. В ходе обсуждения соответствующая Сторона указала, что в прошлом году во Франции было зафиксировано около 50 таких отказов на выдачу разрешений со стороны префектов.

9. На своем двадцать втором совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения. Комитет запросил у автора сообщения и соответствующей Стороны дополнительную информацию о возможностях получения судебного запрещения. Дополнительная информация была представлена автором сообщения и соответствующей Стороной в их письмах от 27 и 28 января 2009 года.

10. Комитет приступил к подготовке проекта выводов на своем двадцать втором совещании и завершил ее на его двадцать третьем совещании (31 марта – 3 апреля 2009 года). Согласно пункту 34 приложения к решению 1/7, проект выводов был затем направлен 15 мая 2009 года для представления замечаний соответствующей Стороне и автору сообщения. Им было предложено представить любые замечания до 15 июня 2009 года.

11. Соответствующая Сторона представила замечания 25 июня 2009 года, а автор сообщения – 17 июня 2009 года.

12. На своем двадцать четвертом совещании Комитет приступил к завершению подготовки своих выводов на закрытом заседании, приняв во внимание полученные замечания. Затем Комитет утвердил свои выводы и принял решение о том, что их следует опубликовать в качестве добавления к докладу. Комитет просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем¹

13. Сообщение касается предполагаемого отсутствия возможности для представителей общественности принять участие в процессах принятия решений, на основании которых было организовано строительство МТОМП центра по сжиганию отходов в Фос-сюр-Мер. Комплекс имеет общую мощность, обеспечивающую сжигание 450 000 тонн отходов в год.

¹ В этом разделе резюмируются только основные факты, материалы и проблемы, которые сочтены имеющими отношение к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

А. Французское законодательство

14. Французский Кодекс территориально-пространственного планирования в городах предусматривает наличие различных документов по городскому планированию. В комплексных планах землепользования (schémas de cohérence territoriale) устанавливаются основные руководящие принципы городского планирования для группы муниципалитетов в целях их развития. В местных планах городского развития (plans locaux d'urbanisme) или планах землепользования (plans d'occupation des sols) устанавливаются правила и ограничения, которые непосредственно применяются к любому юридическому или физическому лицу, проводящему какие-либо работы или строительство или открытие объектов, классификация которых указывается в плане. Зоны совместного развития (zones d'aménagement concerté) представляют собой зоны, в которых компетентный государственный орган или учреждение решают осуществить какую-либо деятельность для развития или оснащения объектов, нередко с целью их передачи или сдачи в концессию государственному или частному пользователю. Кроме того, каждый департамент должен определить свои приоритеты в отношении удаления бытовых и сопутствующих отходов в разработанном для департамента конкретном плане, как это предусмотрено в Природоохранном кодексе (code de l'environnement).

15. Внесенные в классификацию объекты, такие как установки для хранения или ликвидации отходов путем сжигания, охватываются конкретной процедурой выдачи разрешения в соответствии с Природоохранным кодексом, который содержит положения об участии общественности (enquête publique). Такие объекты, как завод по обработке и удалению отходов в Фос-сюр-Мер, требуют наличия разрешения со стороны префекта (Préfecture), который является уполномоченным государством лицом.

16. В дополнение к экологическому разрешению, упомянутому в пункте 14, в соответствии с французским законодательством требуется наличие разрешений на строительство (permis de construire). Однако они регулируют лишь строительство зданий на объекте, но не затрагивают экологического воздействия в результате его функционирования.

17. В дополнение к стандартным процедурам, упомянутым в пунктах 14 и 15, Природоохранный кодекс также предусматривает создание Национальной комиссии по общественному обсуждению (Commission nationale du débat public, НКОО) тогда, когда сметная стоимость зданий и инфраструктуры превышает 150 млн. евро. Это – независимый административный орган, ответственный за обеспечение участия общественности в процессе подготовки проектов в области развития и инфраструктуры, имеющих национальное значение и относящихся к определенным категориям деятельности, перечисленным в указе Государственного совета, в тех случаях, когда под угрозу ставятся важные социально-экономические интересы или существует вероятность значительного воздействия на окружающую среду или землепользование. В таких случаях участие общественности может принимать форму общественного обсуждения желательности, целей и основных характеристик проекта.

В. Процедуры, решения и резолюции

18. 20 декабря 2003 года МТОМП приняло две резолюции для цели осуществления проекта по строительству и эксплуатации комплекса для удаления бытовых и сопутствующих отходов, имеющего мощность для сжигания в разме-

ре 450 000 т отходов в год, а также центра для сортировки – метанизации около 150 000 т отходов в год. Таким образом, муниципалитет избрал метод обработки его бытовых отходов, а также место для создания соответствующих объектов. И наконец, было решено прибегнуть к концессионной процедуре обслуживания населения, т.е. к процедуре, предусматривающей, что обслуживание населения будет осуществлять частный оператор. В момент принятия резолюций действовал план землепользования 1991 года и план зонального развития для промышленной и портовой зоны 1993 года. Ни один из этих планов не запрещал строительство мусоросжигательного завода.

19. Как упоминалось в пункте 2, автор сообщения утверждает, что общественность ни разу не приглашалась участвовать в процедуре, которая привела к принятию резолюций в 2003 году. В этой связи одна из неправительственных организаций (НПО), присоединившаяся к сообщению, призвала Председателя МТОМП пересмотреть принятые резолюции. Председатель отверг эту просьбу, и 24 июня 2004 года эта ассоциация подала иск в Административный суд Марселя о приостановке действия резолюций. 12 июля 2005 года Административный суд Марселя отклонил иск, и эта ассоциация затем подала апелляцию в Административный апелляционный суд Марселя.

20. Летом 2004 года МТОМП проинформировало общественность о проекте через прессу. По словам автора сообщения, осуществление процедуры продвинулось уже слишком далеко, для того чтобы обеспечить соблюдение Конвенции. Вследствие отсутствия обсуждения общественностью две НПО, не являющиеся авторами сообщения, просили НКОО организовать обсуждение общественностью в соответствии с процедурой, изложенной в Природоохранном кодексе. Однако эта просьба была отвергнута НКОО, поскольку сметные расходы на строительство зданий и создание инфраструктуры оказались ниже порогового уровня, упомянутого в пункте 16. В отношении решений, которые не предусматривали проведение обсуждения общественностью было возбуждено судебное дело, однако Государственный совет отклонил этот иск 28 декабря 2005 года.

21. В своей резолюции от 13 мая 2005 года МТОМП одобрило выбор концессионера для строительства мусоросжигательного завода для обслуживания населения вместе с проектом контракта на концессию, уполномочив Председателя МТОМП подписать его. В резолюции также определялись условия обработки отходов. 4 июля 2005 года был подписан контракт между МТОМП и частным оператором. По словам автора сообщения, решение о выборе концессионера было вынесено без надлежащего участия общественности и, после принятия, резолюция не обеспечивала МТОМП возможности для изменения технических параметров проекта и его географического расположения. Кроме того, согласно автору сообщения, подписание контракта исключило любые эффективные средства возмещения ущерба для автора сообщения.

22. В извещении, помещенном в двух местных ежедневных газетах 30 августа 2005 года, префект Буш-дю-Рон сообщил об общественном слушании, которое будет проведено в период с 19 сентября по 19 октября 2005 года в отношении заявки со стороны частной компании на эксплуатацию мусороперерабатывающего завода Фос-сюр-Мер. Префект избрал три места для проведения слушаний: Фос-де-Мер, Порт-Сен-Луи-дю-Рон и Сен-Мартэн-де-Кро.

23. 12 января 2006 года префект Буш-дю-Рон выдал разрешение на создание центра по обработке отходов.

24. Как было упомянуто в пункте 2, автор сообщения утверждает, что во многих отношениях в ходе осуществлявшегося префектом процесса принятия решения не было обеспечено участия общественности, требующегося в соответствии с Конвенцией. На решение префекта о выдаче разрешения было подано три апелляции. В одной из них, направленной судье по рассмотрению неотложных вопросов Административного суда Марселя, содержалось требование о приостановлении действия разрешения на основании того, что представители общественности должны были получить более полную информацию. Эта апелляция была отклонена и это решение было в дальнейшем поддержано Государственным советом. Другая апелляция была подана двумя НПО из числа НПО, являвшихся автором сообщения, – в ней содержалась просьба к судье по рассмотрению неотложных вопросов Административного суда Марселя приостановить действие разрешения путем вынесения решения относительно обычного приостановления действия административных решений. 24 мая 2006 года судья по рассмотрению неотложных вопросов постановил приостановить действие разрешения. На это решение в Государственный совет была подана апелляция министром окружающей среды и устойчивого развития. 15 февраля 2007 года Государственный совет отменил вышеупомянутое решение. И наконец, в Административный суд Марселя на выданное префектом разрешение с просьбой об аннулировании решения была подана апелляция от 12 января 2006 года. 13 ноября 2007 года суд отклонил эту апелляцию.

25. 20 марта 2006 года префект Буш-дю-Рон выдал компании разрешение на строительство мусоросжигательного завода.

26. Судье по рассмотрению неотложных вопросов Административного суда Марселя были поданы ходатайства о приостановлении действия разрешения на строительство частично вследствие того, что это решение было принято в нарушение Конституции. На основании двух предписаний от 16 июня 2006 года эти заявления были отклонены. Решения судьи по рассмотрению неотложных вопросов были поддержаны Государственным советом на основании постановления от 15 февраля 2007 года. 29 июня 2007 года Административный суд Марселя отклонил ходатайства об аннулировании на основе конкретных обстоятельств дела.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

A. Соображения общего характера

27. Франция сдала на хранение свой документ об утверждении Конвенции 8 июля 2002 года. Конвенция вступила в силу для Франции 6 октября 2002 года.

28. Установки по обработке и удалению отходов, такие как расположенный в Фос-сюр-Мер мусоросжигательный завод, перечислены в пункте 5 приложения I Конвенции, и, таким образом, решения по вопросу о выдаче разрешений на строительство таких объектов выдаются при условии выполнения требования об участии общественности, содержащегося в статье 6 Конвенции. Кроме того, решения, действия или отсутствие таковых в отношении процедур выдачи разрешения на строительство таких объектов охватываются процедурой рассмотрения, установленной в пункте 2 статьи 9 Конвенции.

29. Комитету при изучении вопроса о том, обеспечила ли соответствующая Сторона соблюдение Конвенции, важно учесть правовые последствия резолюций, принятых МТОМП 20 декабря 2003 года и 13 мая 2005 года, для установ-

ления того, равноценны ли они решениям, предусмотренным в статьях 6 или 7 Конвенции. Комитету также необходимо изучить вопрос о том, удовлетворяет ли разрешение, выданное префектом 12 января 2006 года в соответствии с Природоохранным кодексом, требованиям статьи 6 Конвенции. Однако Комитет не будет рассматривать вопрос о том, удовлетворяет ли процедура, изучавшаяся Национальной комиссией по общественному обсуждению (НКОО) как таковая, требованиям Конвенции в случае ее применения. Причина не поступать таким образом, как указывается ниже, заключается в том, что в данном случае соблюдение соответствующей Стороной установленных требований не зависит от этой процедуры участия. Уместность рассмотрения вопроса о том, отвечают ли судебные процедуры критериям, установленным в пунктах 2 и 5 статьи 9, зависит от итогов оценки принятых в 2003 году резолюций и разрешения, выданного в 2006 году. Комитет ограничивает проводимое им рассмотрение в отношении доступа к правосудию решениями, подпадающими под сферу действия статьи 6 Конвенции.

30. Комитет отмечает, что в департаменте Буш-дю-Рон не существовало плана для удаления бытовых и сопутствующих отходов (PDEDMA) в тот период, когда принимались соответствующие решения (с 2003 года по 12 января 2006 года). В случае существования такого плана он мог бы обеспечить ориентацию в отношении того, имеется ли возможность для строительства новых установок для сжигания отходов, и, если бы дело обстояло подобным образом, содержать указания на вероятные места размещения таких объектов. Согласно Конвенции, такой план должен был бы быть разработан при участии заинтересованной общественности, и тем самым общественности было бы предоставлено право высказать свое мнение на раннем этапе процесса принятия решения. Уделение самого пристального внимания планам и программам как полезное средство в иерархии принимаемых государственными органами решений является положительной характеристикой любого процесса принятия решений. Однако Комитет считает, что отсутствие PDEDMA не влечет за собой какого-либо нарушения положений Конвенции.

31. Согласно автору сообщения, вследствие отсутствия четкого законодательства, которое соответствовало бы положениям Конвенции, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 1 статьи 3 Конвенции. Однако Комитет считает, что по этому делу не было представлено какой-либо информации, которая подтверждала бы наличие таких нарушений, допущенных соответствующей Стороной.

В. Резолюции от 20 декабря 2003 года и 13 мая 2005 года

32. Приняв две резолюции от 20 декабря 2003 года, МТОМП избрало метод обработки своих бытовых отходов и место расположения установок по их удалению и решило прибегнуть к процедуре выдачи концессии на обслуживание населения, т.е. провести тендер на передачу частному оператору права на выполнение работ по обслуживанию населения. Хотя резолюции, относящиеся к выбору условий и места для установок, играют важную роль для создания установок и для деятельности муниципалитета в области управления бытовыми отходами, они никоим образом, как таковые, не являются разрешением на строительство центра для обработки и удаления отходов. Аналогичным образом резолюция о проведении процедуры тендера не предполагает выдачи разрешения на создание объекта или определения оператора *in spe*. На самом деле, в том, что касается таких классифицированных установок, в Природоохранном кодексе указывается, что именно префект требует наличия такого разрешения.

Таким образом, хотя может существовать много обоснованных причин для того, чтобы обеспечить участие общественности до принятия муниципалитетом резолюций подобного рода, они не являются равносильными решениями о выдаче разрешения на подобную деятельность, указываемую в статье 6 и в приложении I к Конвенции. Комитет в полной мере сознает, что различные виды решений и актов независимо от того, являются ли они равносильными решению по смыслу статьи 6, могут сузить диапазон вариантов для окончательного решения. Вопрос о том, обстоит ли дело подобным образом, будет рассмотрен при изучении разрешения, выданного в 2006 году префектом. В любом случае нельзя заключить, что соответствующая Сторона не соблюдала положений статьи 6 Конвенции, не обеспечив участия общественности до принятия резолюций от 20 декабря 2003 года.

33. В момент принятия резолюций 20 декабря 2003 года уже существовал план землепользования 1991 года и уже действовал план зонального развития для промышленной и портовой зоны 1993 года для района в Фос-сюр-Мер. Согласно предоставленной Комитету информации, ни один из этих планов не запрещал строительства центра по переработке отходов. Эти резолюции не оказали какого-либо правового воздействия на эти планы, а также не передавали каких-либо прав на строительство или эксплуатацию завода по переработке отходов или на использование участка ни в каком отношении не влекли за собой правовых последствий, равноценных вытекающим из применимых документов по вопросам планирования. Кроме того, они не имели формы программ или политики. Таким образом, также нельзя заключить, что соответствующая Сторона не соблюдала положений статьи 7 Конвенции, не обеспечив участия общественности до принятия резолюций 2003 года.

34. Резолюция, принятая МТОМП 13 мая 2005 года, подтвердила произведенный муниципалитетом выбор концессионера для проекта по обработке и удалению отходов. В этой резолюции муниципалитет также определил условия для обработки и удаления отходов. Хотя эта резолюция также имеет важное значение для создания объекта, а также для ходатайства о выдаче разрешения, которое должно было быть рассмотрено на более позднем этапе префектом, она не предполагает или не означает выдачу разрешения на строительство мусоросжигательного завода или установок для обработки отходов, которые будут охватываться положениями статьи 6 Конвенции. Таким образом, принятие резолюции как таковой без участия общественности не приводит к нарушению статьи 6 Конвенции. Как указано в пункте 32, Комитет сознает, что различные официальные или неофициальные решения, независимо от того, являются ли они равносильными решению, принятому в соответствии со статьей 6 Конвенции, могут сузить диапазон имеющихся вариантов для принятия окончательного решения. Тем не менее, этот вопрос будет рассмотрен при изучении разрешения, выданного префектом в 2006 году.

С. Разрешение от 12 января 2006 года и другие имеющие к нему отношение решения

35. По мнению Комитета, решение префекта Буш-дю-Рон от 12 января 2006 года удовлетворить заявку на строительство центра по обработке и удалению отходов в Фос-сюр-Мер равноценно решению о конкретном виде деятельности в соответствии со статьей 6 в увязке с приложением I Конвенции. Таким образом, в процедуре, приводящей к выдаче разрешения, должны удовлетворяться все требования статьи 6 Конвенции.

36. Рассмотрение вопроса о том, имелись ли фактически в распоряжении префекта все существующие варианты и можно ли было обеспечить эффективное участие общественности в процедуре принятия решения, как это требуется согласно пункту 4 статьи 6 Конвенции, зависит от многих факторов. Первым аспектом для рассмотрения является установление того, был ли префект как-либо ограничен в своих действиях ранее принятыми решениями в той степени, что для него уже не были открыты все возможные варианты, и по этой причине не могло быть обеспечено эффективное участие общественности.

37. Как было указано автором сообщения, выдаче разрешения префектом предшествовало несколько актов со стороны МТОМП и частного оператора. Если оставить в стороне планы, существовавшие в период соответственно с 1991 и с 1993 годов, то резолюции, принятые МТОМП, на практике сузили то, что рассматривалось МТОМП как единственный возможный метод и участок для расположения объекта по обработке и удалению бытовых отходов. При принятии решения, предусматривавшего организацию публичного тендера, одобрение выбора концессионера и заключение контракта с частным оператором, МТОМП на практике также было вынуждено воспользоваться ограниченным набором соответствующих форм обработки и удаления отходов. Однако вопрос заключается в том, имели ли эти шаги и решения, все вместе или изолированно, своим результатом "закрытие" различных вариантов в рамках процесса принятия решений. Как указывалось Комитетом в его выводах в отношении сообщения АССС/С/2006/17 (Европейское сообщество), тогда когда для начала деятельности, охватываемой пунктом 1 статьи 6, требуется принятие ряда решений о выдаче разрешений, то для целей выполнения статьи 6 не во всех случаях достаточно использовать процедуру обеспечения участия общественности, изложенную в статье 6, только к одному из этих решений (ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, пункт 42). При принятии решения о необходимости участия общественности в нескольких процедурах в отношении одного вида деятельности, следует учитывать правовые последствия каждого решения, а также определить, равносильно ли оно выдаче разрешения.

38. По словам автора сообщения, префект при рассмотрении заявления ни при каких обстоятельствах не располагает возможностью поставить вопрос о полезности соответствующей деятельности, для которой требуется разрешение. Хотя в соответствии с законодательством ряда стран вопрос о том, должна ли удовлетворяться просьба о выдаче разрешения на проведение какой-либо деятельности, которая может оказаться вредной для окружающей среды, может, по крайней мере частично, решаться в зависимости от полезности такого проекта, данный аспект не охватывается требованиями Конвенции. Стороны Конвенции могут применять различные критерии для одобрения или отказа в просьбе о выдаче разрешения, например в отношении технологического стандарта, воздействия на здоровье и окружающую среду или полезности рассматриваемой деятельности. Однако эти вопросы не рассматриваются в рамках Конвенции. На самом деле, с точки зрения соблюдения пункта 4 статьи 6 Конвенции решающим вопросом является вопрос о том, "открыты ли все возможности для рассмотрения различных вариантов и может ли быть обеспечено эффективное участие" на соответствующем этапе принятия решений. Это предполагает, что, когда обеспечивается участие общественности, орган власти, выдающий разрешение, не должен ни официально, ни неофициально встречаться с препятствиями для окончательного отклонения поданной заявки на существенных и процедурных основаниях. Если сфера полномочий выдающего разрешения органа уже является ограниченной вследствие ранее принятых решений, то тогда

соответствующей Стороне следует также обеспечивать участие общественности на ранних этапах процесса принятия решения.

39. В данном деле для удовлетворения критериев в отношении открытия всех возможностей для рассмотрения различных вариантов и эффективного участия общественности недостаточно того, чтобы префект располагал формальной возможностью де-юре отклонить поданную заявку. Если судебная практика на территории, на которой находятся соответствующая Сторона, такова, что, несмотря на возможность органа власти, выдающего разрешение, отклонить поданную заявку, этого никогда не случается или происходит очень редко, то тогда фактически не будут открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов на конкретном этапе. Таким образом, не существует возможностей для эффективного участия общественности, требующегося в соответствии с Конвенцией. Информация, переданная Комитету, не предполагает, что именно так обстоит дело с процедурами выдачи разрешений французскими префектами. Согласно утверждениям соответствующей Стороны, ежегодно отклоняются около 50 заявок, переданных на рассмотрение французских префектов. Автор сообщения, утверждая, что префект не может поставить под вопрос целесообразность соответствующего вида деятельности, не подтвердил и не оспорил количество отказов, указанное соответствующей Стороной. Таким образом, Комитет полагает, что на этапе принятия решений в отношении заявки префект действительно располагает возможностью в соответствии с французским правом отказать заявителю на основании экологических или иных соображений. По этой причине Комитет не усматривает наличия ситуации, при которой префект уже встретился с препятствиями при осуществлении процедур участия общественности или не мог должным образом учесть мнение представителей общественности по всем затронутым аспектам. Таким образом, невозможно на этом основании констатировать, что соответствующая Сторона не соблюдала положения пункта 4 статьи 6 Конвенции.

40. В этой связи также возникает вопрос о том, являлись ли какие-либо другие решения, упомянутые автором сообщения, таковыми, что они могли также требовать участия общественности в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Конвенции. Как указывается в пунктах 28 и 29, резолюции МТОМП от 20 декабря 2003 года не влекли за собой таких юридических последствий, которые были бы равносильны решениям в отношении выдачи разрешения. Аналогичным образом и резолюция муниципалитета от 13 мая 2005 года о выборе концессионера не повлекла для концессионера юридических последствий, равносильных выдаче разрешения. Хотя в полномочия префекта не входит рассмотрение заявки на предмет ее целесообразности, Комитет считает, что используемая префектом процедура принятия решений представляет собой единый акт, охватывающий все аспекты, связанные с местонахождением, конструкцией и функционированием установки. Таким образом, тот факт, что не было предусмотрено участия общественности в отношении других упомянутых решений, не представляет собой невыполнения положений пункта 1 статьи 6 Конвенции. Однако, хотя Комитет не установил, что соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения положений статьи 6 Конвенции, он отмечает, что французские процедуры принятия решений в том виде, в каком они отражены в настоящем деле, включают в себя несколько других видов решений и действий, способных де-факто оказать воздействие на диапазон вариантов, которые, согласно статье 6 Конвенции, следует рассмотреть в решении о выдаче разрешения.

41. Следующий вопрос состоит в том, была ли общественность должным образом проинформирована о процедурах принятия решений. Согласно пункту 2 статьи 6 Конвенции, заинтересованная общественность "адекватно, своевре-

менно и эффективно информируется в зависимости от обстоятельств, либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды". Автор сообщения утверждает, что уведомление общественности о процессе принятия решения, осуществляемом префектом, не удовлетворяло требованиям Конвенции. Хотя общественность была проинформирована о проекте уведомлением МТОМП через печать в 2004 году, эта мера не была связана с процедурой принятия решений, осуществлявшейся префектом. При условии, что все варианты являются открытыми и эффективное участие могло бы иметь место в рамках процесса принятия решений префектом, вопрос заключается скорее в том, была ли заинтересованная общественность проинформирована достаточно заблаговременно о процедуре выдаче разрешений. Как было указано Комитетом в отношении сообщения АССС/С/2006/16 (Литва) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6), требование об "эффективном" информировании общественности означает, что государственным органам следует стремиться обеспечить средства для информирования общественности, которые позволили бы всем потенциально затрагиваемым сторонам иметь реальные шансы узнать о процессе принятия решений в отношении предлагаемой деятельности и имеющихся у них возможностях для участия в нем.

42. В данном деле префект проинформировал общественность путем уведомления в двух местных ежедневных газетах "Ля Прованс" и "Ля Марсейез" от 30 августа 2005 года о проведении публичных слушаний. Информация о процедуре принятия решения была также размещена в Интернете на сайте префектур Буш-дю-Рон и Сен-Мартен-де-Кро. Уведомление содержало информацию о сроках и месте проведения слушаний в Фос-сюр-Мер, Порт-Сен-Луи-дю-Рон и Сен-Мартен-де-Кро, а также о тех местах, где такая информация могла бы быть предоставлена общественности. Префект также представил информацию о сроках. Подчеркивая важность адекватного уведомления общественности и основываясь на информации, представленной автором сообщения и соответствующей Стороной, Комитет не может прийти к выводу о том, что соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения положений Конвенции. Комитету представляется, что такая форма уведомления общественности удовлетворяет требованиям пункта 2 статьи 6 Конвенции.

43. Автор сообщения также утверждает, что в результате проведения общественных слушаний лишь только в трех вышеупомянутых коммунах в рамках процесса принятия решения префектом соответствующая Сторона не обеспечила эффективного участия общественности. Однако, по мнению Комитета, эффективность участия зависит не только от числа проведенных слушаний. При условии того, что была предоставлена адекватная информация о проведении слушаний и что они были проведены открытым и транспарентным образом, ограничение числа слушаний тремя коммунами в данном деле, как таковое, не является равносильным несоблюдению положений Конвенции. На основе информации, переданной Комитету, можно сделать вывод о том, что эти три слушания, как представляется, были открыты для всех и информация об их проведении была должным образом распространена и что в этой связи они обеспечили адекватные возможности для заинтересованной общественности высказать свое мнение о проекте. Таким образом, Комитет не может на этом основании сделать вывод о том, что соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пунктов 3, 4 или 7 статьи 6.

44. При рассмотрении временных рамок Комитет напоминает о том, что резолюции 2003 года неравносильны решениям о выдаче разрешений в соответствии со статьей 6 Конвенции, как и решения о выборе частного оператора или

заключении контрактов с оператором. Поэтому сроки для участия общественности не могут быть связаны со всем периодом времени, прошедшим с момента принятия МТОМП соответствующего решения в 2003 году. Таким образом, вопрос заключается в том, являются ли сроки, предусмотренные при принятии решения префектом, достаточными, как таковые, для предоставления общественности возможности для подготовки и эффективного участия, а также для того, чтобы обеспечить общественности возможность для представления замечаний, информации, анализа или мнений, которые она сочтет уместными, как это указывается в пунктах 3 и 7 статьи 6 Конвенции. Комитет отмечает, что объявление о проведении общественного слушания, сделанное 3 августа, обеспечивало для общественности период продолжительностью приблизительно в шесть недель для того, чтобы изучить документы и подготовиться к общественному слушанию. Кроме того, общественное слушание, проходившее с 19 сентября по 3 ноября 2005 года, предоставляло 45 дней для участия общественности и для представления ею замечаний, информации, анализа или мнений в отношении предлагаемой деятельности. Комитет убежден в том, что предоставление заинтересованной общественности приблизительно шести недель для осуществления своих прав, вытекающих из пункта 6 статьи 6 Конвенции, и приблизительно такого же срока, относящегося к требованиям пункта 7 статьи 6, в данном случае удовлетворяет требованиям этих положений в увязке с пунктом 3 статьи 6 Конвенции.

45. Автор сообщения указывает, что тот факт, что доклад комиссии по расследованию был подан 7 декабря 2005 года, а разрешение было выдано месяц спустя, свидетельствует о том, что не существовало достаточных возможностей для обеспечения эффективного участия. Автор сообщения также утверждает, что период времени, в течение которого процедура находилась на рассмотрении префекта, был слишком непродолжительным для обеспечения адекватного участия общественности. Однако, по мнению Комитета, факт того, что разрешение было выдано 12 января 2006 года, т.е. через месяц после подачи доклада о расследовании, сам по себе не свидетельствует о несоблюдении требования о разумных сроках, о которых говорится в пункте 3 статьи 6 Конвенции. Также не существует какой-либо другой информации, которая свидетельствовала бы о том, что сроки принятия решения префектом, как таковые, были слишком краткими для обеспечения эффективного участия общественности. Как уже указывалось, у Комитета также создалось впечатление, что все возможности были открыты на этапе принятия решения префектом, как это требуется в соответствии с пунктом 4 статьи 6.

46. В целом Комитет не усмотрел невыполнения соответствующей Стороной статьи 6 Конвенции в процессе принятия решения префектом Буш-дю-Рон.

D. Доступ к правосудию

47. Автор сообщения также утверждает, что в различных отношениях и в связи с различными решениями, в частности резолюциями 2003 года, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пунктов 2 и 5 статьи 9 Конвенции. Поскольку Комитет не усмотрел, что резолюции 2003 года равнозначны решениям о выдаче разрешения в соответствии со статьей 6, он ограничит свое рассмотрение изучением вопроса о том, обеспечила ли соответствующая Сторона соблюдение положений статьи 9 в отношении выдачи разрешения префектом.

48. В отношении выдачи разрешения префекта было подано три апелляции, в двух из которых содержалось требование о приостановлении действия разрешений, а в одной – об аннулировании разрешения. В то время как судья по рассмотрению неотложных вопросов Административного суда Марселя отклонил одну из апелляций в отношении временных мер, другая апелляция была одобрена, что привело к принятию решения об отсрочке разрешения. Однако после подачи апелляции Министерством окружающей среды и устойчивого развития Государственный совет отменил это решение. Таким образом, он отменил решение о приостановлении действия разрешения на тех основаниях, что требование о срочности не было удовлетворено, в частности поскольку было маловероятно, что мусоросжигательный завод начнет функционировать до июля 2008 года. Хотя, по мнению Комитета, отказ в осуществлении временных мер может быть равносителен несоблюдению пункта 4 статьи 9 Конвенции, Комитет не убежден в том, что аргументация Государственного совета в данном деле предполагает такое нарушение.

49. Административный суд Марселя отклонил заявление об аннулировании разрешения, исходя из его существа, указав, что при выяснении вопроса о том, какие положения оказывают в соответствии с французским правом непосредственное воздействие, было установлено, что пункты 2 и 3 статьи 6 оказывают такое воздействие, но дело не обстоит подобным образом в отношении пунктов 4 и 5 статьи 6. Комитет, отмечая, что в то время, как Стороны могут осуществлять Конвенцию различным образом, например путем полного включения положений в национальное законодательство или в определенной степени полагаясь на понятие прямого действия, считает, что требования пункта 5 статьи 6 не могут быть соблюдены, если они не отражены полностью в национальном праве Сторон.

IV. Выводы

50. Рассмотрев вышесказанное, Комитет не усматривает, что рассмотренные им в ответ на сообщение вопросы свидетельствуют о несоблюдении Францией ее обязательств по Конвенции. Однако, как указано в пункте 40, Комитет отмечает, что, хотя он и не усмотрел несоблюдения Конвенции соответствующей Стороной, существующие во Франции процедуры принятия решений, отраженные в данном деле, включают несколько других видов решений и действий, которые могут де-факто оказать воздействие на масштаб возможностей, которые следует учитывать при принятии решения о выдаче разрешений согласно статье 6 Конвенции.