



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 соблюдению

Пятьдесят восьмое совещание

Будва, Черногория, 10–13 сентября 2017 года

Пункт 8 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

Выводы и рекомендации по сообщению АССС/С/2014/99 в отношении соблюдения Конвенции Испанией

Приняты Комитетом по соблюдению 19 июня 2017 года*

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Краткое изложение фактов, сведений и вопросов	3
A. Правовая база	3
B. Изложение фактов	8
C. Вопросы существа	10
D. Внутренние средства правовой защиты	14
III. Рассмотрение дела Комитетом и его оценка	15
IV. Выводы и рекомендации	22
A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения	22
B. Рекомендации	23

* Настоящий документ был представлен с опозданием ввиду существовавшей потребности в дополнительном времени для его доработки.



I. Введение

1. 20 января 2014 года неправительственная организация (НПО) «Фонд охраны окружающей среды» (автор сообщения) представила Комитету по вопросам соблюдения, действующему в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, в котором утверждается, что Испания не соблюдает свои обязательства по пунктам 2, 3, 4, 8 и 9 статьи 6 и пункту 2 статьи 9 Конвенции¹.

2. В частности, в сообщении утверждается, что общественности не была предоставлена возможность для эффективного участия на самом раннем этапе в рассмотрении вопроса о выдаче природоохранного разрешения частной компании «Униланд сементера» в связи с тем, что фактически разрешенный вид деятельности не является видом деятельности, указанным в уведомлении о процедуре выдачи разрешения. По этой причине автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона нарушила пункты 2 и 3 статьи 6 Конвенции. Кроме того, некоторые сведения, относящиеся к выдаче разрешения и заведенному в этой связи административному досье, были предоставлены общественности только после выдачи природоохранного разрешения. По мнению автора сообщения, соответствующая Сторона по этой причине не обеспечила соблюдение пункта 4 статьи 6 и, следовательно, пунктов 8 и 9 статьи 6 Конвенции. Помимо этого, в сообщении утверждается о нарушении права на доступ к правосудию, гарантированного пунктом 2 статьи 9 Конвенции, вследствие того, что природоохранным НПО было отказано в процессуальной правоспособности, необходимой для получения доступа к административной процедуре пересмотра.

3. На своем сорок четвертом совещании (Женева, 25–28 марта 2014 года) Комитет рассмотрел в предварительном порядке вопрос о приемлемости сообщения и решил отложить вынесение решения о предварительной приемлемости с целью внесения ясности в некоторые вопросы, касающиеся сообщения. Автору сообщения было предложено ответить на ряд поставленных Комитетом вопросов.

4. Автор сообщения ответил на вопросы Комитета 26 июня 2014 года.

5. На своем сорок пятом совещании (Маастрихт, Нидерланды, 29 июня – 2 июля 2014 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что сообщение является приемлемым.

6. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции сообщение было препровождено соответствующей Стороне 8 сентября 2014 года. В тот же день автору сообщения было направлено письмо, содержащее ряд вопросов и просьбу представить дополнительную информацию, касающуюся сообщения. Аналогичным образом Комитет также обратился к соответствующей Стороне с просьбой представить ее мнение о сообщении и ответе автора сообщения.

7. Автор сообщения направил свой ответ на вопросы Комитета 23 сентября 2014 года. Соответствующая Сторона направила свой ответ на сообщение 5 февраля 2015 года.

8. На своем сорок девятом совещании (Женева, 30 июня – 3 июля 2015 года) Комитет провел слушание для обсуждения данного сообщения по существу с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. В ходе слушания Комитет задал автору сообщения и соответствующей Стороне ряд

¹ С относящимися к настоящему сообщению документами можно ознакомиться на специальной странице веб-сайта Комитета по адресу <http://www.unepce.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envprcc/envprcccom/acccc201499-spain.html>.

вопросов и предложил им представить ответ в письменной форме после завершения работы совещания.

9. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили свои ответы на вопросы, заданные им Комитетом в ходе упомянутого выше слушания, 17 и 28 сентября 2015 года соответственно.

10. Комитет согласовал проект своих выводов на своем виртуальном совещании, состоявшемся 1 июня 2016 года, и 15 июня 2016 года завершил работу над ним с помощью своей электронной процедуры принятия решений. Затем, 27 июня 2016 года, в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был препровожден для замечаний соответствующей Стороне и автору сообщения. Общим сторонам было предложено представить замечания до 25 июля 2016 года.

11. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили свои замечания 22 и 24 июля 2016 года соответственно.

12. На своем виртуальном совещании 13 сентября 2016 года Комитет с учетом полученных замечаний пересмотрел свой проект выводов и просил секретариат обратиться к соответствующей Стороне с просьбой внести ясность в один фактологический вопрос, а также принял решение завершить работу над своим пересмотренным проектом выводов в рамках электронной процедуры принятия решений после получения разъяснений.

13. 16 сентября 2016 секретариат направил соответствующей Стороне письмо с просьбой представить необходимые разъяснения. Соответствующая Сторона представила свой ответ 22 сентября 2016 года. Автор сообщения представил свои замечания в тот же день.

14. Комитет согласовал пересмотренный проект своих выводов на своем виртуальном совещании 27 марта 2017 с учетом полученной информации и просил секретариат в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 направить пересмотренный проект выводов соответствующей Стороне и автору сообщения для представления дополнительных замечаний.

15. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили замечания к пересмотренному проекту 19 и 20 апреля 2017 года соответственно.

16. Комитет приступил к доработке своих выводов на закрытом заседании. С учетом полученных замечаний Комитет внес незначительные поправки к своим соображениям и согласился с тем, что во внесении в свои выводы каких-либо других изменений нет необходимости. Затем Комитет утвердил свои выводы на виртуальном совещании 19 июня 2017 года и принял решение опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для своего пятьдесят восьмого совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, сведений и вопросов²

A. Правовая база

Национальный уровень

17. С правовой базой соответствующей Стороны, регулирующей доступ к информации и участие общественности в целом, можно ознакомиться в выводах Комитета по сообщению АССС/С/2009/36³.

² В настоящем разделе кратко изложены только основные факты, сведения и вопросы, которые были сочтены относящимися к вопросу о соблюдении, в том виде, в котором они были представлены Комитету и рассмотрены им.

³ ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, пункты 10–15.

18. По поводу участия общественности в процессе принятия решений о выдаче комплексных природоохранных разрешений в статье 14 испанского Закона 16/2002 о комплексном предотвращении и ограничении загрязнения⁴ в редакции, действовавшей на момент выдачи разрешения, было предусмотрено следующее:

«Государственные органы поощряют реальное и эффективное участие тех, кто заинтересован в процедурах выдачи комплексных природоохранных разрешений на новые объекты, или тех, кто вносит любые существенные изменения в свой объект, а также в процедурах, относящихся к обновлению или изменению комплексного природоохранного разрешения на новый объект в соответствии с положениями статей 25 и 26.

Государственные органы обеспечивают, чтобы указанное в предыдущем пункте участие осуществлялось уже на начальных этапах соответствующих процедур. С этой целью к таким процедурам участия применяются положения, изложенные в приложении 5»⁵.

19. В приложении 5 к Закону 16/2002 в редакции, действовавшей на момент выдачи разрешения, было предусмотрено:

«1. До принятия любого решения компетентный орган автономного сообщества информирует общественность на раннем этапе процедуры или, самое позднее, сразу же после того, как возникнет разумная возможность предоставить информацию:

a) о поданном заявлении на выдачу комплексного природоохранного разрешения или, если это применимо, на продление упомянутого разрешения или внесение изменений в его содержание в соответствии с положениями раздела 4 статьи 16;

b) о том, что – если это применимо – решение по заявлению является предметом национального или трансграничного исследования воздействия на окружающую среду или консультаций между государствами-членами в соответствии с положениями статьи 27;

c) об идентификационных данных органов, уполномоченных выносить решения по заявлениям, в отношении которых может быть получена соответствующая информация, и органов, которым могут быть представлены замечания или запросы, с четким указанием предельных сроков для совершения таких действий;

d) о правовом характере решения по заявлению или, если это применимо, о предлагаемом решении;

e) о деталях, касающихся продления комплексного природоохранного разрешения или внесения в него изменений, если это применимо;

f) о датах и месте (или местах), когда и куда должна предоставляться соответствующая информация, и средствах, используемых для этой цели;

g) о формах, в которых общественность может принять участие, и о формах проведения консультаций с общественностью, определяемых в соответствии с разделом 5»⁶.

20. С 12 июня 2013 года в соответствии с Законом 16/2002 теперь установлено требование к компетентному органу автономного сообщества предоставлять дополнительную информацию, в частности:

⁴ В.О.Е. 12995.

⁵ Ответ соответствующей Стороны на вопросы Комитета от 17 сентября 2015 года, стр. 2.

⁶ Там же.

«о документации, представляемой в обоснование заявления на выдачу комплексного природоохранного разрешения, о вносимых в него существенных изменениях или в случаях, когда это применимо, документах, касающихся проведения пересмотра в соответствии со статьей 16»⁷.

21. В соответствии с пунктом 1 статьи 16 Закона 16/2002 в связи с выдачей экологических разрешений⁸ предусмотрено обязательное участие общественности, срок которого составляет 30 дней. Это положение осталось без изменений.

22. Согласно пункту 4 статьи 23 Закона 16/2002 в редакции, действовавшей на момент выдачи разрешения:

«...Административные решения, на основе которых выдаются комплексные природоохранные разрешения или в такие разрешения вносятся изменения, публикуются автономными сообществами в их соответствующих официальных бюллетенях, при этом до общественности ими доводится следующая информация:

а) содержание решения, включая копию комплексного природоохранного разрешения, а также любые условия и последующие обновления;

б) доклад с изложением основных причин и соображений, лежащих в основе административного решения, включая информацию, касающуюся процесса участия общественности»⁹.

Каталония

23. В статье 16 Закона 3/1998¹⁰ Каталонии в редакции, действовавшей на момент выдачи разрешения, предусмотрен 20-дневный период для проведения консультаций с общественностью по заявлению и, когда это актуально, для проведения исследования воздействия на окружающую среду.

24. Кроме того, в статье 31 Декрета 136/1999¹¹ Каталонии о публичных и местных процедурах указано, что:

«по истечении 15 дней, упомянутых в предыдущей статье, или, при целесообразности, после устранения любых недостатков компетентный орган [Объединенная канцелярия по управлению окружающей средой (ОКУОС)] должен в течение 20 дней вынести соответствующее заявление на консультацию с общественностью путем его опубликования в *Официальном вестнике правительства Каталонии* и его распространения в телематической информационной сети, а городской совет обязан вынести это заявление на 10-дневную консультацию в части ее местной фазы, в которой могут участвовать жители территории, окружающей площадку для осуществления деятельности, и довести их результаты до сведения ОКУОС»¹².

25. Вышеизложенные положения были заменены статьей 20 каталонского Закона 20/2009¹³, которая устанавливает продолжительность участия общественности в размере 30 дней и предусматривает публикацию его сроков в *Офици-*

⁷ Там же, стр. 4.

⁸ Сообщение, пункт 16.

⁹ Ответ соответствующей Стороны на вопросы Комитета от 17 сентября 2015 года, стр. 7–8.

¹⁰ Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, D.O.G.C. No. 2598; см также B.O.E. 8293.

¹¹ Decret 136/1999, de 18 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general de desplegament de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental, i s'adapten els seus annexos, D.O.G.C. No. 2894, p. 6883.

¹² Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 5 февраля 2015 года, стр. 9–10.

¹³ Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats, D.O.G.C. No. 5524 p. 93055.

альном вестнике и в онлайн-информационных сетях (статья 20, пункт 1), а также проведение местных консультаций продолжительностью 10 дней (статья 20, пункт 2).

26. В статье 23 каталонского Закона 3/1998 в редакции, действовавшей на момент выдачи разрешения, установлено требование об уведомлении заинтересованных сторон относительно решения о выдаче или невыдаче природоохранного разрешения через муниципальный совет того муниципалитета, на территории которого должна осуществляться деятельность. Кроме того, в статье 37 Декрета 136/1999 указано, что ОКУОС обязана готовить проект уведомления, а муниципальный совет – в течение 10 дней уведомить заинтересованные стороны и проинформировать об этом ОКУОС.

27. Вышеупомянутые положения об уведомлении были заменены пунктом 1 статьи 30 Закона 20/2009, которым в отношении уведомления заинтересованных сторон установлены аналогичные требования. Согласно требованиям пункта 2 статьи 30 постановляющая часть решения, в соответствии с которым выдается природоохранное разрешение или в него вносится изменение, а когда применимо заявление о воздействии на окружающую среду публикуется в *Официальном вестнике правительства Каталонии* и включается в базу данных о природоохранной деятельности.

28. Начиная с 2007 года *Официальный вестник правительства Каталонии* издается исключительно в цифровом формате и размещается на веб-сайте каталонского правительства¹⁴. Аналогичный подход применяется всеми автономными сообществами¹⁵.

29. Согласно пункту 1 г) статьи 4 каталонского Закона 3/1998 в редакции, действовавшей на момент выдачи разрешения, «существенная модификация или существенное изменение» представляют собой «любое изменение в разрешенной деятельности, которое может иметь значительные негативные последствия для эксплуатационной безопасности, людей или окружающей среды»¹⁶. Аналогичное определение содержится в пункте е) статьи 3 испанского Закона 16/2002 о комплексном предотвращении и ограничении загрязнения¹⁷.

30. Во внутриведомственной административной инструкции Министерства по вопросам территории и устойчивости правительства Каталонии¹⁸ от 1 апреля 2014 года предусмотрено, что в публичных объявлениях о выдаче природоохранных разрешений необходимо указывать:

- a) идет ли речь о новом природоохранном разрешении или о пересмотре уже выданного разрешения или его существенном изменении;
- b) предоставлено ли заявление о воздействии на окружающую среду;
- c) идентификатор соответствующего вида деятельности;

¹⁴ См. <http://dogc.gencat.cat/ca>.

¹⁵ Ответ соответствующей Стороны на вопросы Комитета от 15 февраля 2016 года, стр. 1.

¹⁶ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета от 23 сентября 2014 года, стр. 5.

¹⁷ Сообщение, пункт 4.

¹⁸ В сообщении отмечается (стр. 2), что «Департамент по вопросам территории и устойчивости правительства Каталонии ранее назывался Департаментом по вопросам окружающей среды и жилищного хозяйства». В некоторых случаях в корреспонденции соответствующей Стороны и автора сообщения глава департамента обозначается как «советник». В других случаях Департамент называют Министерством, возглавляемым министром, и вместо слова «земля» отдается предпочтение слову «территория». Поскольку в английской версии веб-сайта правительства Каталонии слова «департамент» и «советник» переведены с каталонского языка как «министерство» и «министр», именно эти слова используются по всему тексту документа; при изложении текста в нем приводится название министерства на момент соответствующих событий.

d) юридическое или физическое лицо, имеющее природоохранное разрешение, или заявителя, обращающегося с просьбой о выдаче разрешения или внесении изменения;

e) муниципалитет, на территории которого находится или будет находиться установка.

Процедуры для физических и юридических лиц, обращающихся с иском в испанские административные суды

31. В принципе в Испании существует два вида процедур административного пересмотра актов государственной администрации:

a) *обжалование в административном порядке согласно статье 116-сек Закона 30/1992*¹⁹. Обжалование в административном порядке может производиться в отношении актов, которые по какой-либо причине нарушают законодательство. Апелляционное обращение о повторном рассмотрении акта должно быть подано в течение одного месяца с той даты, когда заинтересованному лицу стало известно о данном акте²⁰;

b) *пересмотр в порядке ex officio согласно статье 102-сек Закона 30/1992*. Пересмотр в порядке ex officio является чрезвычайным средством правовой защиты, которое применяется только в том случае, когда может оказаться серьезно затронута законность, причем после того, как акт становится исполнимым в принудительном порядке. До начала пересмотра в порядке ex officio предусмотрен предварительный этап, на котором рассматриваются два обязательных вопроса: во-первых, вопрос о том, имеет ли заявитель статус заинтересованной стороны и если да, то может ли оспариваемый административный акт быть отнесен к разряду недействительных актов по правовым основаниям, предусмотренным пунктом 1 статьи 62 Закона 30/1992. Нельзя просить о пересмотре в порядке ex officio, если предоставленный для подачи такого апелляционного обращения о повторном рассмотрении срок, составляющий один месяц, уже истек²¹.

32. Решения по административным искам и апелляциям принимает министр по вопросам территории и устойчивости правительства Каталонии. Министр не претендует на то, что он является независимым и беспристрастным органом, созданным на основании закона²².

33. После исчерпания любого из этих средств правовой защиты существует возможность обратиться с апелляцией в состязательные административные суды. Согласно законодательству соответствующей Стороны природоохранные НПО могут получить процессуальную правоспособность в судах в трех случаях, а именно когда²³:

a) объявленной первоочередной целью НПО является содействие охране окружающей среды и она существует более двух лет²⁴;

b) существует общий интерес к окружающей среде²⁵;

¹⁹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, B.O.E. 26318.

²⁰ См. ответ соответствующей Стороны на сообщение, стр. 13–14.

²¹ Там же, стр. 14 и 17.

²² Ответ автора сообщения на вопросы Комитета от 26 июня 2014 года, стр. 1–2. Ответ соответствующей Стороны на сообщение, стр. 13. В этих документах для обозначения министра обе стороны используют слово «советник».

²³ Сообщение, пункт 25.

²⁴ Испанский Закон 30/1992, статья 31, пункт 2, и испанский Закон 27/2006 о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, В.О.Е. 2006, 13010, статья 2, пункты 2 b) и 22.

²⁵ Конституция Испании, статья 24, пункт 1; испанский Закон 30/1992, статья 31, пункт 1 c); и испанский Закон 27/2006, статья 2, пункт 2 a).

с) согласно законодательству об отходах применяется норма *actio popularis*²⁶.

В. Изложение фактов

34. Частная компания «Униланд сементера» («Униланд») является оператором цементного завода в каталонском муниципальном образовании Санта-Маргарита-и-эльс-Монхос, которое находится примерно в 65 км от Барселоны. Основным направлением деятельности компании является производство цемента и строительных инертных материалов.

35. 24 ноября 2009 года компания «Униланд» подала в Министерство охраны окружающей среды и жилищного строительства каталонского правительства заявление о выдаче природоохранного разрешения на использование на своем заводе твердых городских отходов и высушенного осадка сточных вод. Автор сообщения утверждает, что эта просьба предполагала значительное изменение выданного 19 января 2007 года разрешения на деятельность завода, поскольку она предусматривала замену трети объема используемого нефтяного кокса твердыми городскими отходами (90 000 т в год, т.е. 24% от общего объема используемого кокса) и высушенным осадком сточных вод (50 000 т в год, т.е. 9% всего кокса)²⁷.

36. Автор сообщения утверждает, что в рамках процедуры информирования общественности та не была проинформирована об этом существенном изменении. Единственным видом деятельности, о котором общественность была проинформирована в связи с выдачей природоохранного разрешения, «явилась реализация проекта по производству цемента и добыче строительных инертных материалов компанией «Униланд»²⁸. В частности, в опубликованном 18 марта 2010 года в *Официальном вестнике правительства Каталонии* объявлении об осуществлении процедуры уведомления общественности (№ 5590) было указано следующее:

«В соответствии с положениями статьи 31 Декрета 136/1999 от 18 мая об утверждении общего порядка применения Закона 3/1998 от 27 февраля о всеобъемлющем вмешательстве природоохранных органов и адаптации приложений к нему мы выносим на консультацию с общественностью заявление о выдаче природоохранного разрешения на проект, связанный с осуществлением деятельности по производству цемента и добыче инертных материалов компанией АО "Униланд сементера" в муниципалитете Санта-Маргарита-и-эльс-Монхос.

Информация о проекте будет доступна общественности для ознакомления в течение 30 дней в рабочее время в помещениях Объединенной канцелярии по управлению окружающей средой территориальных служб и Департамента окружающей среды и жилищного строительства в Барселоне по адресу ул. Травессера де Грасиа, 26, 6-й этаж. В этот период будут приниматься любые представленные в письменном виде пожелания»²⁹.

²⁶ Каталонский Закон 1/2009 об отходах (D.O.G.C. № 5430) предусматривает, что «обращение в административные учреждения и суды, наделенные соответствующей компетенцией по надзору за соблюдением этого закона, имеет характер защиты общего интереса» (статья 106, пункт 1). Перевод представлен автором сообщения в его ответе на вопросы Комитета от 23 сентября 2014 года.

²⁷ Сообщение, приложения 1 и 2.

²⁸ Сообщение, приложение 4.

²⁹ Ответ соответствующей Стороны на сообщение, стр. 10. Заявление автора сообщения имеет весьма сходное содержание: «Публичное уведомление: сбор информации среди общественности по заявлению о выдаче природоохранного разрешения на реализацию проекта по производству цемента и добыче инертных материалов на территории муниципалитета Санта-Маргарита-и-эльс-Монхос (BA20090192)». См. сообщение,

37. 25 марта 2010 года городской совет муниципалитета Санта-Маргарита-и-эльс-Монхоса приступил к процедуре местных консультаций по поданной компанией «Униланд» просьбе о выдаче природоохранного разрешения.

38. 7 апреля 2010 года проживающим в непосредственной близости местным жителям было направлено уведомление относительно возможности направить в течение 10 рабочих дней индивидуальные сообщения, а также быть заслушанным по этому вопросу. В течение требуемого 30-дневного периода сбора замечаний общественности замечаний от нее не поступило³⁰. Не поступило каких-либо возражений и после опубликования уведомления в телематических сетях министерства. Существует только одна запись в отношении запроса, направленного 8 апреля 2010 года сотрудником по окружающей среде другой цементной компании³¹.

39. 28 апреля 2010 года к досье было приобщено свидетельство о проведении местных консультаций, подтверждающее, что в ходе консультаций никаких замечаний не поступило.

40. 3 июня 2010 года министр окружающей среды и жилищного строительства правительства Каталонии выдал указанной компании природоохранное разрешение (досье ВА20090192) на внесение существенного изменения в ее работу в связи с расширением масштабов применения отходов в ее деятельности по рекуперации энергии за счет начала использования в клинкерных печах цементного завода твердых городских отходов и высушенного осадка сточных вод³². Согласно информации соответствующей Стороны, полный текст разрешения был опубликован на веб-сайте департамента по правовым вопросам Министерства окружающей среды и жилищного строительства «сразу же после 14 июня 2010 года»³³.

41. 20 июня 2011 года представитель НПО «Коллективу эколохиста боск верд» (группа «Зеленый лес») посетил офис Министерства по вопросам территории и устойчивости правительства Каталонии и попросил ознакомиться с досье ВА20090192 и сделать фотокопии содержащихся в нем документов.

42. 17 и 25 мая 2012 года НПО «Коллективу эколохиста боск верд» и 16 местных жителей с помощью автора сообщения подали в реестр центральных служб Министерства по вопросам территории и устойчивости правительства Каталонии обращение с просьбой о проведении пересмотра в порядке *ex officio* согласно статье 102 Закона 30/1992 решения о выдаче разрешения на внесение существенного изменения в природоохранное решение, выданное в 2007 году³⁴.

43. 17 сентября 2012 года министр по вопросам территории и устойчивости правительства Каталонии отклонил как неприемлемое обращение с просьбой о пересмотре в порядке *ex officio* вышеуказанного решения по причине отсутствия у заявителя процессуальной правоспособности и правовых оснований³⁵. Министр пришел к заключению о том, что НПО не имеет процессуальной правоспособности в силу отсутствия у нее соответствующего права или интереса к окружающей среде³⁶.

пункт 6. Копию самого уведомления (на испанском языке) см. в приложении 4 к сообщению.

³⁰ Ответ соответствующей Стороны на сообщение, стр. 2.

³¹ Там же.

³² Сообщение, пункт 9, и приложение 5. Ответ соответствующей Стороны на сообщение, стр. 3.

³³ Ответ соответствующей Стороны на вопросы Комитета, от 17 сентября 2015 года, стр. 14.

³⁴ Сообщение, приложения 6 и 7.

³⁵ Сообщение, приложение 8.

³⁶ Сообщение, стр. 13.

44. 5 ноября 2012 года НПО «Коллективу экологов боск верд» и 16 местных жителей с помощью автора сообщения подали апелляцию о повторном рассмотрении решения министра от 17 сентября 2012 года³⁷.

45. 25 января 2013 года министр по вопросам территории и устойчивости отклонил апелляцию на решение от 17 сентября 2012 года³⁸. В резолютивных положениях вновь была повторена аргументация, содержащаяся в резолютивной части предыдущих решений об отклонении претензий. В то же время заявители были проинформированы о том, что в течение двух месяцев они могут обратиться с апелляцией в состязательные административные суды. Заявители этого не сделали.

46. 23 ноября 2012 года НПО «Коллективу экологов боск верд» и 16 местных жителей с помощью автора сообщения подали каталонскому омбудсмену жалобу на произведенные административные действия³⁹. Омбудсмен принял свое решение 23 апреля 2013 года. В этом решении Министерству по вопросам территории и устойчивости было рекомендовано рассмотреть вопрос о подготовке и опубликовании руководящих принципов составления объявлений для информирования общественности по вопросам, касающимся окружающей среды, и, в частности, включать, когда это уместно, в название объявления слова «существенное изменение». Кроме того, в заголовок следует включать термин «оценка воздействия на окружающую среду», когда процесс требует выдачи нового природоохранного разрешения. В решении омбудсмена не анализировался вопрос о том, была ли нарушена в этом случае при выдаче данного разрешения Орхусская конвенция⁴⁰.

47. На момент представления настоящего сообщения на заводе по-прежнему производилось сжигание отходов.

С. Вопросы существа

Статья 6, пункт 1 а), и приложение I

48. Автор сообщения утверждает, что сжигание отходов является деятельностью, подпадающей под пункты 3, 5 и 22 приложения I к Конвенции, и, следовательно, регулируется пунктом 1 а) статьи 6. В пункте 5 приложения I, касающемся обработки и удаления отходов, в частности, упомянуты установки для сжигания коммунально-бытовых отходов с производительностью, превышающей 3 т в час, и установки для удаления неопасных отходов с производительностью, превышающей 50 т в день. Автор сообщения утверждает, что природоохранным разрешением позволено использовать 247 т твердых городских отходов в день и 127 т высушенного осадка сточных вод в день, т.е. в общей сложности 374 т отходов в день (что больше 50 т в день) и сжигать 15,58 т/час (что больше 3 т/час)⁴¹.

49. В пункте 3 приложения I к Конвенции указаны установки для производства цементного клинкера во вращающихся обжиговых печах с производственной мощностью, превышающей 500 т в день. Автор сообщения заявляет, что согласно исследованию воздействия на окружающую среду на заводе компании «Униланд» цементный клинкер производится во вращающихся обжиговых печах с производственной мощностью 5 000 т в день⁴².

³⁷ Сообщение, приложение 9.

³⁸ Сообщение, приложение 10.

³⁹ Сообщение, приложение 11.

⁴⁰ Сообщение, пункт 37.

⁴¹ Сообщение, пункт 13, приложение 2, стр. 12, и приложение 3, стр. 24.

⁴² Сообщение, пункт 14, и приложение 3, стр. 24.

50. По поводу пункта 22 приложения I автор сообщения утверждает, что деятельность по производству цемента была существенно изменена и что, следовательно, в связи с этим пунктом также возникают вопросы⁴³.

51. Соответствующая Сторона считает, что работу цементного завода компании «Униланд» следует рассматривать в качестве деятельности, относящейся к пункту 3 приложения I о промышленности по переработке минерального сырья⁴⁴. Она считает, что расширение использования отходов с целью их энергетической утилизации на цементном заводе, которое было разрешено решением от 3 июня 2010 года, является «изменением или расширением» деятельности в соответствии с пунктом 22 приложения I⁴⁵.

Статьи 6, пункты 2, 3, 4, 8 и 9

52. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона нарушила пункт 2 статьи 6 Конвенции, поскольку заинтересованная общественность не была адекватно, своевременно и эффективно проинформирована на самом раннем этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, о: а) планируемом виде деятельности и заявлении, по которому должно было приниматься решение; б) характере возможных решений или проекте решения; или с) предусмотренной процедуре.

53. Автор сообщения также утверждает о несоблюдении пункта 3 статьи 6 Конвенции, поскольку процедура участия общественности не обеспечивает достаточное время для информирования общественности.

54. Кроме того автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюла требование пункта 4 статьи 6 Конвенции об обеспечении участия общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности.

55. Автор сообщения утверждает, что до выдачи разрешения на деятельность участие общественности обеспечено не было. Представитель природоохранной НПО «Коллективу экологов боск верд» получил доступ к информации, относящейся к разрешению, и другим документам из административного досье лишь 20 июня 2011 года, т.е. спустя немало времени после опубликования 3 июня 2010 года⁴⁶ природоохранного разрешения.

56. В заключение автор сообщения утверждает, что необеспечение участия общественности является также нарушением пунктов 8 и 9 статьи 6 Конвенции, поскольку результаты участия общественности не были приняты во внимание и общественность не была проинформирована о решении по правильной процедуре⁴⁷.

57. Соответствующая Сторона утверждает, что в уведомлении о деятельности речь шла о значительном изменении, ведущем к воздействию на окружающую среду, и что она предоставила всем гражданам доступ к досье и возможность участвовать в процессе. Она признает, что в опубликованном в *Официальном вестнике правительства Каталонии* уведомлении № 5590 не конкретизируется точное содержание изменения⁴⁸. Однако она заявляет, что уведомление соответствует требованию статьи 6 Конвенции, поскольку в нем указано, что разрешение затрагивает завод по производству цемента; в нем разъяснена применяемая процедура и определены регулирующие ее правила; и указаны время и место для обеспечения возможности ознакомления с документацией, касаю-

⁴³ Сообщение, пункт 14.

⁴⁴ Ответ соответствующей Стороны на сообщение, стр. 7.

⁴⁵ Ответ соответствующей Стороны на вопросы Комитета, поставленные по итогам обсуждения на сорок девятом совещании Комитета, 17 сентября 2015 года, стр. 11.

⁴⁶ Сообщение, приложение 5.

⁴⁷ Сообщение, пункт 19.

⁴⁸ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 5 февраля 2015 года, стр. 11.

шейся природоохранного разрешения, органы, которым следует направлять любые замечания или вопросы, а также местонахождение деятельности⁴⁹.

58. Соответствующая Сторона заявляет о том, что в дополнение к вышеописанной процедуре консультаций с общественностью в соответствии с правилами, принятыми в Каталонии, применялась дополнительная процедура. В рамках этой дополнительной процедуры городской совет, в ведении которого находится участок, где осуществляется деятельность, должен самостоятельно уведомить местных жителей, проживающих в непосредственной близости от этого участка, о заявлении на выдачу разрешения, с тем чтобы они могли ознакомиться с соответствующим досье и представить свои пожелания. Соответственно, 4 марта 2010 года все относящееся к заявлению досье было препровождено в городской совет Санта-Маргарита-и-эльс-Монхоса с целью его доведения до сведения этих местных жителей. 28 апреля 2010 года городской совет Санта-Маргарита-и-эльс-Монхоса издал свидетельство, в котором говорилось о произведенном уведомлении проживающих в непосредственной близости местных жителей, которым было предложено в течение 10 дней представить свои пожелания, однако по истечении этого периода пожелания представлены не были⁵⁰.

59. В заключение соответствующая Сторона заявляет, что в соответствии с действующим законодательством окончательное решение было опубликовано на веб-сайте правительства Каталонии⁵¹.

Статья 9, пункты 2 и 4 – процессуальная правоспособность и эффективные средства правовой защиты

60. Автор сообщения утверждает, что резолюция министра по вопросам территории и устойчивости правительства Каталонии от 17 сентября 2012 года об отклонении требования НПО «Коллективу экологов боск верд» и местных жителей о проведении пересмотра в административном порядке на основании отсутствия у заявителя процессуальной правоспособности нарушает пункт 2 статьи 9 Конвенции. В резолюции было указано, что НПО не обладает процессуальной правоспособностью, поскольку она не продемонстрировала, что основная цель этой НПО (охрана лесных массивов и фауны) могла бы быть затронута новой деятельностью⁵². Также и местные жители не обладают процессуальной правоспособностью, поскольку предусмотренная испанским и каталонским законодательством об отходах норма *actio popularis* неприменима в данном случае, который касается природоохранного разрешения, а не управления отходами⁵³. Автор сообщения утверждает, что отказ НПО в процессуальной правоспособности представляет собой явное нарушение пункта 2 статьи 9 Конвенции, в особенности в том, что касается цели предоставить заинтересованной общественности широкий доступ к правосудию, а также требования рассматривать НПО, оказывающие содействие охране окружающей среды, в качестве заинтересованных организаций.

61. В связи с предусмотренными национальным законодательством первыми критериями для наделения процессуальной правоспособностью природоохранных НПО (см. пункт 33 а) выше) автор сообщения заявляет о том, что данная НПО соответствует этим критериям, так как ее основной заявленной целью является содействие охране окружающей среды и она была создана в 1986 году (т.е. продолжительность ее существования превышает требуемые два года).

62. Автор сообщения утверждает, что, кроме того, НПО «Коллективу экологов боск верд» должна была быть предоставлена процессуальная правоспособность для защиты общего интереса к окружающей среде (см. пункт 33 б)

⁴⁹ Там же, стр. 10.

⁵⁰ Там же, стр. 10–11.

⁵¹ Там же, стр. 9.

⁵² Сообщение, пункт 23.

⁵³ Сообщение, пункт 22.

выше)⁵⁴. Согласно решениям Конституционного суда Испании право на процессуальную правоспособность в судах и государственной администрации при рассмотрении вопросов охраны окружающей среды имеет любая неходная природоохранная организации⁵⁵. Автор сообщения указывает на очевидный характер возможного ущерба лесам и фауне территории от сжигания отходов на цементном заводе⁵⁶. Он отмечает, что в докладе о воздействии на окружающую среду площадь района, затрагиваемого данным видом деятельности, определена равной 280 км², включающих площадь лесных массивов и ареал фауны⁵⁷.

63. В-третьих, автор сообщения утверждает, что следовало наделить НПО правом на процессуальную правоспособность со ссылкой на предусмотренную в законодательстве об отходах норму *actio popularis* (см. пункт 33 с) выше)⁵⁸. Автор сообщения отмечает, что в вышеупомянутой резолюции НПО и местному населению было отказано в процессуальной правоспособности именно на том основании, в данном случае речь не шла о положении, касающемся отходов. Автор сообщения утверждает, что такое толкование имеет чрезмерно ограничительный характер и что, кроме того, в рамках процедуры пересмотра в любом случае был доказан факт нарушения некоторых нормативных актов по отходам⁵⁹.

64. Автор сообщения отмечает, что примененное в этом случае ограничительное толкование процессуальной правоспособности также противоречит пункту 2 статьи 9 Конституции Испании, который обязывает все государственные органы власти эффективно содействовать участию всех граждан и групп⁶⁰.

65. В заключение автор сообщения также утверждает, что отказ в процессуальной правоспособности привел и к нарушению требования пункта 4 статьи 9 Конвенции относительно эффективности процедур пересмотра, подпадающих под действие статьи 9⁶¹.

66. По вопросу о доступе к правосудию соответствующая Сторона считает, что утверждения автора о несоблюдении пункта 2 статьи 9 Конвенции являются необоснованными. Соответствующая Сторона заявляет о том, что ни при каких обстоятельствах действия Министерства по вопросам территории и устойчивости Каталонии не могут являться нарушением пункта 2 статьи 9 Конвенции, поскольку оно не является ни судом, ни независимым органом.

67. Кроме того, соответствующая Сторона заявляет о том, что, несмотря на предоставление начиная с 20 июня 2011 года доступа ко всей документации, касающейся данного природоохранного разрешения, НПО «Коллективу эколохиста боск верд» допустила истечение официальных предельных сроков подачи административной апелляции и только через год, 17 мая 2012 года, подала официальную просьбу о проведении пересмотра в порядке *ex officio*⁶².

68. По поводу отклонения ходатайств НПО «Коллективу эколохиста боск верд» и 16 местных жителей о проведении пересмотра в порядке *ex officio* соответствующая Сторона утверждает, что в рамках испанской правовой системы пересмотр *ex officio* толкуется ограничительно⁶³. Нельзя использовать в каче-

⁵⁴ Сообщение, пункт 27.

⁵⁵ Например, решение 34/1994 Конституционного Суда от 31 января 1994 года, В.О.Е. 4723.

⁵⁶ Сообщение, пункт 28.

⁵⁷ Там же, со ссылкой на приложение 3 сообщения.

⁵⁸ Сообщение, пункт 29.

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ Сообщение, пункт 31.

⁶¹ Там же.

⁶² Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 5 февраля 2015 года, стр. 12.

⁶³ В поддержку этого толкования соответствующая Сторона в документах, представленных 5 февраля 2015 года, ссылается на ряд решений, в частности на постановления Верховного суда Испании от 30 сентября 2008 года, 3 декабря 2008 года и 20 марта 2012 года.

стве аргумента незначительные недочеты – необходимо, скорее, заявить о грубых нарушениях или полном отсутствии процедуры. Она утверждает, что «противоположное решение привело бы к несоответствию между сроками апелляции и любыми процедурами аннулирования, которые могли бы быть начаты, вызвав смешение различных процедурных каналов, которые служат разным целям и выполняют разные функции»⁶⁴.

69. Соответствующая Сторона отмечает, что ни НПО «Коллективу эколохиста боск верд», ни местные жители ни разу не обращались в суды⁶⁵. В ответ на утверждения автора сообщения относительно чрезмерных расходов на доступ к правосудию соответствующая Сторона утверждает, что поданные в последнее время в суды апелляции по вопросам, касающимся окружающей среды, дают основания усомниться в том, что расходы действительно являются чрезмерными. Например, соответствующая Сторона ссылается на дело по кассационной жалобе № 1703/2011, в котором расходы на обжалование постановления Высокого суда Каталонии в отношении природоохранного разрешения компании «Эркрос индастриал» составили 2 941,95 евро⁶⁶.

70. В заключение соответствующая Сторона заявляет о том, что деятельность компании «Униланд» по производству цемента прошла всестороннюю проверку и что в этой связи можно утверждать о соблюдении требований и условий, предусмотренных в природоохранном разрешении⁶⁷.

D. Внутренние средства правовой защиты

71. Использование внутренних средств правовой защиты авторами сообщения и другими субъектами описано в пунктах 42–46 выше.

72. Автор сообщения утверждает, что НПО «Коллективу эколохиста боск верд» и местные жители не смогли обратиться с иском в испанские суды из-за высокой стоимости таких разбирательств, включающей судебные сборы (в размере 5 070 евро), оплату услуг адвокатов (минимум 13 000 евро) и расходы, обусловленные практикой возложения расходов на проигравшую сторону, т.е. обвязывания проигравшей стороны оплачивать расходы другой стороны на адвокатов, экспертов и на само судебное разбирательство⁶⁸. Кроме того, такое разбирательство в этом случае было бы неэффективным, учитывая, что завод сжигает отходы начиная с 2010 года, и принятие окончательного решения в судах заняло бы по меньшей мере восемь лет⁶⁹. В этой связи автор сообщения привлек внимание Комитета к исследованиям, посвященным доступу к правосудию в Испании, которые были проведены в 2009 и 2012 годах. В частности, в исследовании 2012 года отмечается:

«Широко известный негативный аспект испанского правосудия по административным/экологическим делам заключается в его крайней медлительности. Это бесспорный и хорошо задокументированный вывод, в основу которого положены регулярные статистические данные и данные специалистов, организаций и органов по вопросам права... Задержки в испанской судебной системе в ряде случаев имеют скандальный характер. Например, Конституционному суду понадобилось десять лет для вынесе-

⁶⁴ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 5 февраля 2015 года, стр. 14–15.

⁶⁵ Там же, стр. 16.

⁶⁶ Там же, стр. 17.

⁶⁷ Там же, стр. 19–21.

⁶⁸ Ответ авторов сообщения на вопросы Комитета от 26 июня 2014 года, стр. 2–4.

⁶⁹ Там же, стр. 5, упомянуты два исследования по вопросам права (2009 года) и (2012 года).

ния решения по иску о неконституционности одного провинциального закона о местных финансах, принятого в 1988 году»⁷⁰.

73. В этой связи автор сообщения утверждает о том, что НПО и местные жители исчерпали все имевшиеся в их распоряжении внутренние средства правовой защиты.

74. Соответствующая Сторона оспаривает слова об использовании автором сообщения всех разумных доступных внутренних средств правовой защиты, хотя она и не утверждает, что по этой причине сообщение следует считать неприемлемым. В частности, она не согласна с утверждением о том, что расходы в судах по делам, относящимся к окружающей среде, являются чрезмерными, и утверждает, что поданные в последнее время в суды апелляции по вопросам, касающимся окружающей среды, позволяют усомниться в утверждениях автора сообщения о чрезмерности расходов (см. пункт 69 выше).

III. Рассмотрение дела Комитетом и его оценка

75. Испания ратифицировала Орхусскую конвенцию 29 декабря 2004 года, и Конвенция вступила в силу для Испании 29 марта 2005 года – через 90 дней после сдачи на хранение ее ратификационной грамоты.

Приемлемость

76. Комитет принимает к сведению утверждение соответствующей Стороны о том, что НПО «Кол.лектиу экологиста боск верд» и другие представители заинтересованной общественности не использовали все доступные внутренние средства правовой защиты для оспаривания выданного 3 июня 2010 года разрешения на внесение существенного изменения в практику использования твердых городских отходов и высушенного осадка сточных вод на заводе (см. пункт 74 выше).

77. В связи с вопросом об использовании имеющихся административных средств правовой защиты Комитет принимает к сведению утверждение автора сообщения о том, что представители общественности узнали о выдаче разрешения от 3 июня 2010 года только спустя более чем один год после того, как оно было выдано (см. пункт 55 выше). В этих обстоятельствах Комитет считает тот факт, что НПО «Кол.лектиу экологиста боск верд» и местные жители не подали в течение одного месяца после того, как узнали о выдаче разрешения, «обычную» административную апелляцию, а вместо этого подали ходатайство о пересмотре в порядке *ex officio*, не препятствующим признанию данного сообщения приемлемым.

78. По поводу использования имеющихся судебных средств правовой защиты, а именно возможности обратиться с апелляцией в административный суд, Комитет принимает к сведению утверждение автора сообщения о том, что для такой местной НПО, как «Кол.лектиу экологиста боск верд», эта процедура была бы слишком дорогой, и, кроме того, ввиду длительности судебных процедур в Испании она не обеспечила бы эффективное исправление ситуации (см. пункт 72 выше). По вопросу о расходах на судебные процедуры Комитет ссылается на свои выводы по сообщению АССС/С/2009/36 (Испания), в которых он указал, что соответствующая Сторона не рассмотрела вопрос об обеспечении надлежащих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых барьеров, препятствующих доступу к правосудию небольших НПО и тем самым не соблюла пункт 5 статьи 9 Конвенции, а также не обеспечила предоставление справедливых и равноправных средств правовой защиты,

⁷⁰ Angel-Manuel Moreno Molina, «Study on aspects of access to justice in relation to EU environmental law – the situation in Spain», 30 April 2012, p. 18. Можно ознакомиться по адресу http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm.

как того требует пункт 4 статьи 9⁷¹. Комитет отмечает, что согласно решению V/9k Совещания Сторон соответствующая Сторона в настоящее время по-прежнему не соблюдает Конвенцию в этом отношении. В свете вышесказанного, а также принимая во внимание представленную автором сообщения информацию, свидетельствующую о продолжительности сроков судебных процедур в соответствующей стране-Стороне, Комитет считает, что отказ НПО «Коллективу экологов боск верд» и других представителей общественности от обжалования в суде принятого 25 января 2013 года министром по вопросам территории и устойчивости решения о подтверждении отказа в проведении пересмотра в порядке *ex officio*, не исключает признания приемлемости настоящего сообщения.

Применимость пункта 1 статьи 6 и приложения I

79. Автор сообщения и соответствующая Сторона согласны с тем, что эксплуатация цементного завода компании «Униланд» в муниципалитете Санта-Маргарита-и-эльс-Монхос является деятельностью, указанной в пункте 3 (промышленность по переработке минерального сырья) приложения I к Конвенции, а конкретно с тем, что она осуществляется на установке для производства цементного клинкера во вращающихся обжиговых печах с производственной мощностью, превышающей 500 т в день. Кроме того, стороны согласны с тем, что расширение использования отходов для рекуперации энергии на цементном заводе согласно решению от 3 июня 2010 года в соответствии с пунктом 22 приложения I является «изменением или расширением» вышеуказанной деятельности, хотя, по мнению соответствующей Стороны, и не соответствующим предусмотренным в этом приложении критериям/пороговым значениям⁷².

80. Автор сообщения далее утверждает, что сжигание отходов на цементном заводе является (новой) деятельностью, подпадающей под действие пункта 5 (обработка и удаление отходов) приложения I (см. пункт 48 выше). Соответствующая Сторона оспаривает это утверждение и заявляет, что использование отходов на объекте должно быть классифицировано как их энергетическая утилизация с целью замены традиционного топлива, а не как обработка и удаление отходов⁷³.

81. Комитет принимает к сведению название природоохранного разрешения, выданного 3 июня 2010 года, которым разрешается данная деятельность, а именно «Решение от 3 июня 2010 года о внесении существенного изменения в природоохранное разрешение от 16 января 2007 года на деятельность компании АО "Униланд сементера" на территории муниципалитета Санта-Маргарита-и-эльс-Монхос в связи с расширением использования отходов с целью их энергетической утилизации»⁷⁴. Кроме того, согласно представленному инициатором проекта описанию проекта, которое прилагается к разрешению, соответствующее изменение заявляется как «частичная замена топлива (максимум 33% от объема замещаемого источника энергии) следующими альтернативными видами топлива: «горючими отходами – [топливом, полученным из отходов] из городских твердых отходов, которые были классифицированы, высушены и измельчены (отходы с кодом 191210 CER, классифицируются как неспециальные); осадком с установки по очистке сточных вод (отходы с кодом 190805 CER, классифицируются как неспециальные)»⁷⁵.

82. Комитет считает правильным общее мнение сторон о том, что сама эксплуатация цементного завода «Униланд» является деятельностью, упомянутой в пункте 3 приложения I (промышленность по переработке минерального сырья)

⁷¹ ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, пункт 66.

⁷² Ответ соответствующей Стороны на вопросы Комитета, заданные после обсуждения, состоявшегося на сорок девятом совещании Комитета, 17 сентября 2015 года, стр. 11.

⁷³ Ответ Стороны на сообщение от 5 февраля 2015 года, стр. 11.

⁷⁴ Ответ соответствующей Стороны на вопросы Комитета от 17 сентября 2015 года, стр. 11.

⁷⁵ Там же, стр. 13.

и, следовательно, она подпадает под действие пункта 1 а) статьи 6 Конвенции. Комитет также считает правильным общее мнение сторон о том, что природоохранное разрешение от 3 июня 2010 года касается изменения или расширения деятельности цементного завода по смыслу пункта 22 приложения I к Конвенции. Поскольку данное изменение само по себе не соответствует указанным в пункте 3 приложения критериям/пороговым значениям, Комитет считает, что оно подпадает под действие пункта 1 b) статьи 6 Конвенции, и, таким образом, именно соответствующая Сторона должна была определить, может ли оно оказать значительное воздействие на окружающую среду и в силу этого подчиняться требованиям статьи 6. Тот факт, что в связи с проектом было проведено исследование воздействия на окружающую среду⁷⁶, указывает на то, что власти соответствующей Стороны считали это изменение способным оказать значительное воздействие на окружающую среду в соответствии с формулировкой пункта 1 b) статьи 6 и что соответствующая Сторона не отрицает фактическую применимость положений статьи 6. В этой связи Комитет делает вывод о том, что утвержденное 3 июня 2010 года природоохранным разрешением изменение относится к деятельности, подпадающей под положения статьи 6 в силу пункта 1 b) статьи 6.

83. Комитет не находит убедительным утверждение автора сообщения о том, что изменение следует также рассматривать в качестве новой деятельности согласно статье 3 (обработка и удаление отходов) приложения I к Конвенции, поскольку, как показывают факты, утвержденная 3 июня 2010 года природоохранным разрешением деятельность представляет собой изменение, а именно замену топлива, направленное на осуществление уже существующей деятельности, т.е. для эксплуатации цементного завода.

84. В заключение следует отметить, что, хотя ни соответствующая Сторона, ни автор сообщения в своих представлениях не сослались на пункт 10 статьи 6, Комитет считает, что изменение, утвержденное природоохранным разрешением от 3 июня 2010 года, также представляет собой обновление условий осуществления этой деятельности по смыслу пункта 10 статьи 6 Конвенции. Следовательно, согласно пункту 10 статьи 6 к процессу принятия решения о выдаче природоохранного разрешения должны были *mutatis mutandis* применяться положения пунктов 2–9 статьи 6.

85. В этой связи Комитет подчеркивает, что положение «*mutatis mutandis*, а также в тех случаях, когда это целесообразно» в пункте 10 статьи 6 не означает полную свободу усмотрения соответствующей Стороны при определении целесообразности или нецелесообразности обеспечения участия общественности⁷⁷. Данная свобода усмотрения должна считаться даже еще более ограниченной в случае, если обновление условий эксплуатации сама по себе может, как в настоящем случае, оказать значительное воздействие на окружающую среду.

86. В свете вышесказанного Комитет делает вывод о том, что изменение, утвержденное природоохранным разрешением от 3 июня 2010 года, является как обновлением условий осуществления деятельности по производству цемента в соответствии с пунктом 10 статьи 6 Конвенции, так и изменением деятельности по смыслу пункта 22 приложения I, подпадающим под пункт 1 b) статьи 6 Конвенции, и, следовательно, к нему применяются требования статьи 6 Конвенции.

Статья 6, пункт 2

87. Автор сообщения утверждает, что информация о планируемой деятельности, содержащаяся в публичном уведомлении № 5590, которое было опубликовано в *Официальном вестнике правительства Каталонии* 18 марта 2010 года,

⁷⁶ См. ответ соответствующей Стороны на вопросы Комитета от 17 сентября 2015 года, стр. 13.

⁷⁷ См. выводы по сообщению ACCC/C/2009/41 (Словакия) (ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, пункт 55).

ввела в заблуждение заинтересованную общественность и воспрепятствовала ее эффективному участию в процессе принятия решений уже на самом раннем его этапе. В уведомлении сообщалось о разрешении на «осуществление деятельности по производству цемента и добыче строительных инертных материалов», которая уже являлась осуществляемым видом деятельности в этом районе. Из уведомления № 5590 заинтересованная общественность не могла установить, что деятельность, на которую компания «Униланд» фактически просила выдать природоохранное разрешение, заключалась в использовании городских твердых отходов и высушенного осадка сточных вод в качестве топлива на своем цементном заводе. В связи с этим автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюла пункт 2 статьи 6 Конвенции, поскольку она не проинформировала заинтересованную общественность адекватным, своевременным и эффективным образом о планируемой деятельности, о заявлении, по которому должно было приниматься решение, о характере возможных решений и предусмотренной процедуре (см. пункт 52 выше).

88. Соответствующая Сторона признает, что в публичном уведомлении № 5590 от 18 марта 2010 года не конкретизировалось точное содержание деятельности, о которой шла речь. В то же время представители общественности были проинформированы о том, что эта деятельность оказывает воздействие на окружающую среду, и, кроме того, они были уведомлены о соответствующей процедуре принятия решений. Общественность имела доступ к личному досье и могла участвовать в этом процессе, пользуясь всеми правами, предоставляемыми статьей 6 Конвенции (см. пункт 57 выше). Кроме того, местным жителям, проживающим на территории, окружающей площадку, на которой осуществляется деятельность, были направлены индивидуальные уведомления.

89. Комитет будет оценивать, как то, каким образом заинтересованная общественность была проинформирована о процессе принятия решений по планируемой деятельности в данном конкретном случае, так и требования в отношении уведомления, содержащиеся в действующем законодательстве в целом.

а) Дело компании «Униланд»

90. В опубликованном 18 марта 2010 года публичном уведомлении № 5590 было указано, что «заявление на получение природоохранного разрешения на проект, связанный с осуществлением деятельности по производству цемента и добыче строительных инертных материалов компанией АО "Униланд сементера" в муниципалитете Санта-Маргарита-и-эльс-Монхос» вынесено на консультации с общественностью. Далее в нем указывалось, что проект будет доступен для ознакомления общественности в течение 30 дней в помещении Объединенной канцелярии по управлению окружающей средой территориальных служб и Департамента окружающей среды и жилищного строительства в Барселоне и что в течение этого периода будут приниматься любые представляемые в письменном виде пожелания (полный текст уведомления см. в пункте 36 выше).

91. Напротив, в индивидуальном уведомлении для местных жителей было прямо указано на просьбу компании «Униланд» предоставить ей право на внесение существенного изменения в ее природоохранное разрешение, с тем чтобы она могла использовать в качестве топлива на своем цементном заводе отходы и высушенный осадок сточных вод⁷⁸.

92. Комитет отмечает различия в описании деятельности в публичном уведомлении № 5590 и в индивидуальном уведомлении, направленном местным жителям. В то время как индивидуальное уведомление соответствует характеристике проекта, включенной в выданное природоохранное разрешение от 3 июня 2010 года (см. пункты 40 и 81 выше), публичное уведомление не содер-

⁷⁸ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 5 февраля 2015 года, приложение, документ 3 (на каталонском языке).

жит указаний на то, что изменение связано с использованием отходов и высушенного осадка в качестве топлива на цементном заводе. Следовательно, представители заинтересованной общественности, за исключением местных жителей, которые получили индивидуальное уведомление, не были проинформированы адекватным и эффективным образом о планируемой деятельности и о заявлении, по которому должно было приниматься решение, как предусмотрено пунктом 2 а) статьи 6 Конвенции. Такая информация должна включать достаточно четкое и подробное описание деятельности, с тем чтобы общественность могла получить точное представление о ее характере и масштабах. В этой связи Комитет вновь повторяет свои сделанные ранее выводы по сообщению АССС/С/2006/16 относительно соблюдения Конвенции Литвой, в которых указано, что «неточное уведомление не может рассматриваться в качестве "адекватного" и надлежащим образом информирующего о "характере возможных решений" в соответствии с требованиями Конвенции»⁷⁹.

93. Кроме того, Комитет отмечает, что в публичном уведомлении № 5590 не были уточнены: государственный орган, ответственный за принятие решения, – как требует пункт 2 с) статьи 6 Конвенции; то, какая экологическая информация, актуальная с точки зрения планируемого вида деятельности, имеется в наличии, – как требует пункт 2 d) vi) статьи 6; и тот факт, что на данный вид деятельности распространяется процедура оценки воздействия на окружающую среду, – как требует пункт 2 e) статьи 6 Конвенции.

94. В свете вышесказанного Комитет считает, что по причине ненадлежащего информирования заинтересованной общественности о планируемом изменении или расширении деятельности, подпадающей под действие статьи 6, либо об обновлении условий ее осуществления и государственном органе, ответственном за принятие решения, или о том, какая экологическая информация, актуальная с точки зрения планируемого вида деятельности, имеется в наличии, и о том, что эта деятельность подпадает под процедуру оценки воздействия на окружающую среду, соответствующая Сторона в данном случае не соблюла подпункты а), с), d) vi) и e) пункта 2 статьи 6 Конвенции.

b) Правовая база и общая практика

95. По поводу соответствующего национального законодательства, действовавшего на тот момент, когда было опубликовано публичное уведомление о соответствующей деятельности, Комитет отмечает, что в испанском Законе 16/2002 о комплексном предотвращении и ограничении загрязнения содержится прямое требование к компетентному органу автономного сообщества в отношении информирования общественности на самом раннем этапе процедуры до принятия какого-либо решения, в частности:

а) о заявлении на выдачу комплексного природоохранного разрешения;

б) о том, что, если это применимо, решение, вынесенное по заявлению, является предметом национального или трансграничного исследования воздействия на окружающую среду;

с) об органах, уполномоченных выносить решение по заявлению, в которых можно получить соответствующую информацию и которым могут быть представлены замечания или запросы, – с четким указанием сроков для совершения таких действий;

д) об основных докладах и решениях, направленных компетентному органу или компетентным органам.

96. В нынешней редакции Закона № 16/2002 (с изменениями, внесенными 12 июня 2013 года) также предусматривается, что общественности должна быть предоставлена информация о документации к заявлению на выдачу комплекс-

⁷⁹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт 66.

ного природоохранного разрешения, внесении в него существенных изменений или, в соответствующих случаях, о документах, связанных с проведением рассмотрения.

97. Согласно критериям публикации каталонского Министерства по вопросам территории и устойчивости от 1 апреля 2014 года (внутриведомственная административная инструкция, изданная после выдачи разрешения, упоминавшегося в связи с данным делом) на региональном уровне публичные объявления, касающиеся природоохранных разрешений, должны, в частности, включать информацию:

а) о том, идет ли речь о новом природоохранном разрешении, пересмотре действующего разрешения или внесении существенного изменения в него;

б) о том, предоставлено ли заявление о воздействии на окружающую среду;

с) о виде деятельности, которой это касается.

98. Комитет отмечает, что в Законе 16/2002 в редакции, действовавшей на момент выдачи разрешения, не было прямого требования в отношении информирования заинтересованной общественности о «планируемой деятельности» в соответствии с пунктом 2 а) статьи 6 Конвенции. Вместе с тем после внесения в 2013 году поправок Закон 16/2002 в действующей в настоящее время редакции содержит требование в отношении информирования о документации, относящейся к планируемой деятельности. В этом контексте Комитет ссылается на свои выводы по сообщению АССС/С/2008/31 (Германия), согласно которым «сам по себе тот факт, что в национальное законодательство не была перенесена точная формулировка какого-либо положения Конвенции, не является достаточным основанием для вывода о том, что соответствующая Сторона не соблюдает Конвенцию»⁸⁰. Хотя установленные 1 апреля 2014 года Министерством по вопросам территории и устойчивости критерии публикации не имеют силы законодательного акта, в соответствии с ними также необходимо идентифицировать вид деятельности, о котором идет речь. В свете вышесказанного Комитет не может сделать вывод о том, что принятая соответствующей Стороной правовая база не соответствует пункту 2 а) статьи 6 Конвенции. Кроме того, поскольку Комитету не были представлены в установленные сроки какие-либо другие конкретные примеры неверного указания в публичном уведомлении «планируемой деятельности»⁸¹, утверждение о каком-либо систематическом несоблюдении на практике соответствующей Стороной пункта 2 а) статьи 6 Конвенции в процессе его осуществления не является для Комитета обоснованным.

Статья 6, пункты 3, 4 и 8

99. Автор сообщения утверждает, что вследствие ненадлежащего информирования соответствующей Стороной заинтересованной общественности о планируемой деятельности представители общественности не смогли эффективно участвовать в процедуре принятия решений в нарушение пунктов 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции. В частности, в результате неадекватного уведомления в рамках процедуры участия общественности оказалось невозможным выделить достаточное время на информирование общественности в соответствии с пунктом 3 статьи 6 Конвенции; Сторона не обеспечила эффективного участия обще-

⁸⁰ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2014/8, пункт 75.

⁸¹ В своих замечаниях по пересмотренному проекту выводов автор сообщения указал веб-ссылку на текст принятого в 2015 году решения суда (только на испанском языке), которое согласно его утверждению является еще одним примером, но не пояснил каким-либо образом это решение. Комитет, как правило, не рассматривает новую информацию, представляемую после завершения работы над проектом своих выводов, если он не приходит к заключению о принципиальном значении такой информации для своих выводов; в данном случае он не пришел к такому заключению.

ственности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности, в соответствии с требованиями пункта 4 статьи 6 Конвенции; и итоги участия общественности не были приняты во внимание в нарушение пункта 8 статьи 6 Конвенции.

100. По поводу утверждений, касающихся пунктов 3, 4 и 8 статьи 6, Комитет отмечает, что автор сообщения не указал на какие-либо конкретные дополнительные недочеты в процедуре участия общественности, помимо недостатков в уведомлении, которые уже были рассмотрены выше в пунктах 90–94 и определены как равнозначные несоблюдению пункта 2 статьи 6 Конвенции. Комитет делает вывод о том, что в силу вышесказанного автор сообщения не доказал факта несоблюдения пунктов 3, 4 или 8 статьи 6 Конвенции соответствующей Стороной в данном деле.

Статья 6, пункт 9

101. Автор сообщения далее утверждает о том, что вопреки требованиям пункта 9 статьи 6 Конвенции общественность не была должным образом проинформирована о решении разрешить соответствующую деятельность после того, как оно было принято.

102. Соответствующая Сторона заявляет о том, что полный текст решения был опубликован на веб-сайте департамента по правовым вопросам Министерства окружающей среды и жилищного строительства Каталонии «сразу же после 14 июня 2010 года»⁸².

103. Комитет отмечает, что обе стороны согласны с тем, что текст решения был опубликован только на веб-сайте министерства⁸³. В своих предыдущих выводах Комитет пришел к заключению, согласно которому в соответствии с пунктом 9 статьи 6 Конвенции Сторонам следует включить в свое законодательство четкое требование об информировании общественности относительно сроков принятия решения, в том числе предусмотреть разумный период времени (крайний срок) для того, чтобы предоставлять эту информацию «незамедлительно» и «в соответствии с надлежащими процедурами», в частности принимая во внимание соответствующие сроки для начала процедуры пересмотра согласно пункту 2 статьи 9⁸⁴. Конвенция оставляет Сторонам определенную свободу действий в разработке «соответствующих процедур» информирования общественности согласно пункту 9 статьи 6 о принятом решении после его принятия. Вместе с тем эти процедуры должны обеспечивать, чтобы информация о принятом решении доводилась до сведения общественности эффективным образом. В этой связи Комитет с одобрением отмечает пункт 137 *Маастрихтских рекомендаций по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды*, содержащий следующую рекомендацию: «Методы, используемые для уведомления заинтересованной общественности в соответствии с пунктом 2 статьи 6, могут также использоваться в данном случае, учитывая, однако, что в соответствии с пунктом 9 статьи 6 правом на информирование наделена «общественность», а не только «заинтересованная общественность»⁸⁵. Исходя из вышесказанного Комитет считает, что в качестве надлежащей практики для информирования общественности в соответствии с пунктом 9 статьи 6 о принятом решении после его принятия следует использовать как минимум

⁸² Ответ соответствующей Стороны на вопросы Комитета от 17 сентября 2015 года, стр. 14.

⁸³ Там же.

⁸⁴ См., например, выводы Комитета по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6), пункты 81 и 84, и выводы по сообщению АССС/С/2011/59 (Казахстан) (ECE/MP.PP/C.1/2013/9), пункт 64.

⁸⁵ United Nations publication, Sales No. E.15.II.E.7, пункт 137. Можно ознакомиться по адресу <http://www.unecsc.org/index.php?id=41803>.

методы, используемые для уведомления заинтересованной общественности согласно пункту 2 статьи 6, учитывая тот факт, что согласно ему информировать необходимо общество в целом, а не только заинтересованную общественность.

104. По мнению Комитета, информирование общественности о принятом решении исключительно через Интернет не соответствует требованиям пункта 9 статьи 6 Конвенции. Комитет приветствует практику размещения полного текста решения в электронном формате на веб-сайте компетентного органа (а также – но не только – на веб-сайте инициатора проекта). Однако опубликование информации только в электронном формате может лишить представителей общественности, не пользующихся Интернетом на регулярной основе или не имеющих к нему легкого доступа, возможности быть эффективно проинформированным о принятом решении. Кроме того, как было отмечено Комитетом в его выводах по сообщению АССС/С/2012/71 (Чехия), «нет никаких оснований ожидать, что представители общественности будут по собственной инициативе регулярно проверять веб-сайт министерства в надежде обнаружить сведения о проводимой где-то процедуре принятия решений, представляющей для них интерес»⁸⁶. Комитет подчеркивает, что эта логика в равной степени применима и к электронной публикации в официальных органах печати. По этому вопросу Комитет также напоминает свой вывод в отношении сообщения АССС/С/2004/8 (Армения), в котором он отметил: сам факт, что общественность может иметь доступ к решению, подпадающему под статью 6, через общедоступную электронную базу не обеспечивает выполнения требования пункта 9 статьи 6 Конвенции, если общественность не была незамедлительно и эффективно проинформирована об этом факте⁸⁷.

105. С учетом вышесказанного Комитет считает, что, не проинформировав общественность о решении разрешить соответствующую деятельность, подпадающую под действие статьи 6 Конвенции, любым другим способом, помимо его публикации в Интернете, соответствующая Сторона не соблюла требования пункта 9 статьи 6 Конвенции.

Статья 9, пункты 2 и 4

106. Комитет отмечает, что согласно имеющимся у него свидетельствам ни один из представителей общественности не попытался оспорить либо в суде, либо в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом, какое-либо решение, действие или бездействие, касающееся процедуры принятия решения о выдаче природоохранного разрешения от 3 июня 2010 года (досье № ВА20090192) в связи с существенным изменением объема отходов, используемых в деятельности компании «Униланд» для рекуперации энергии. В этой связи Комитет делает вывод о том, что утверждения автора сообщения по пунктам 2 и 4 статьи 9 Конвенции (см. пункты 60–65 выше) являются необоснованными и что в дальнейшем Комитет не будет рассматривать эти утверждения.

IV. Выводы и рекомендации

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

A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения

108. Комитет пришел к выводу о том, что:

а) не проинформировав должным образом заинтересованную общественность о проекте компании «Униланд сементера» и, в частности:

⁸⁶ ECE/MP.PP/C.1/2017/3, пункт 76.

⁸⁷ ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, пункт 31.

- i) о предлагаемом изменении или расширении деятельности, подпадающей под действие статьи 6, или об обновлении условий ее осуществления;
- ii) о государственном органе, ответственном за принятие решения;
- iii) о том, какая экологическая информация, актуальная с точки зрения планируемого вида деятельности, имеется в наличии;
- iv) о том факте, что на данный вид деятельности распространяется процедура оценки воздействия на окружающую среду;

соответствующая Сторона не соблюла подпункты a), c), d), vi) и e) пункта 2 статьи 6 Конвенции (пункт 94);

b) не проинформировав общественность о решении разрешить осуществление деятельности, подпадающей под действие статьи 6 Конвенции, любым другим способом, помимо его публикации в Интернете, соответствующая Сторона не соблюла пункт 9 статьи 6 Конвенции (пункт 105).

В. Рекомендации

109. В соответствии с пунктом 36 b) приложения к решению I/7 Совещания Сторон Комитет, принимая к сведению согласие соответствующей Стороны на то, чтобы Комитет принял меры, предписываемые в пункте 37 b) приложения к решению I/7, рекомендует соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, регулирующие или иные меры, а также меры практического характера для обеспечения того, чтобы общественность незамедлительно информировалась о решениях, принимаемых в соответствии с пунктом 9 статьи 6 Конвенции, не только через Интернет, но и с помощью других средств – в том числе, но не исключительно – способами, используемыми для информирования заинтересованной общественности в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Конвенции.

110. Принимая во внимание то, что не было представлено никаких сведений в обоснование того, что несоблюдение пункта 2 статьи 6 явилось следствием системной ошибки, Комитет воздерживается от вынесения каких-либо рекомендаций в этом отношении.