



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/2014/101 в отношении соблюдения
Конвенции Европейским союзом**

Приняты Комитетом по соблюдению 18 июня 2017 года*

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем	3
A. Законодательная основа	3
B. Факты	5
C. Внутренние средства правовой защиты	7
D. Вопросы существа	7
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	9
IV. Выводы	12

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



I. Введение

1. 15 апреля 2014 года неправительственная организация «HS2 Экшен эллайенс лимитед», администрация лондонского района Хиллингдон и представитель общественности Шарлотта Джонс (авторы сообщения) представили в Комитет по соблюдению, действующий в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, в котором они заявляют, что Европейский союз не соблюдает свои обязательства по статье 7 Конвенции¹.
2. В частности, авторы сообщения утверждают, что соответствующая Сторона не выполнила требования статьи 7 и пункта 1 статьи 3 Конвенции, так как не создала «надлежащей нормативной базы» для участия общественности в процессе подготовки планов и программ, касающихся окружающей среды². Сообщение касается событий, которые также рассматриваются Комитетом в связи с сообщением АССС/С/2014/100 о соблюдении Конвенции Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии.
3. На своем сорок пятом совещании (Маастрихт, Нидерланды, 29 июня – 2 июля 2014 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что сообщение является приемлемым.
4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции сообщение было препровождено соответствующей Стороне 9 сентября 2014 года.
5. Соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение 25 февраля 2015 года.
6. 17 марта 2015 года авторы представили свои замечания к ответу соответствующей Стороны на сообщение.
7. На своем сорок девятом совещании (Женева, 30 июня – 3 июля 2015 года) Комитет пришел к выводу о том, что администрация лондонского района Хиллингдон не является представителем общественности для целей статьи 15 Конвенции и, таким образом, не может представлять сообщения в Комитет согласно пункту 18 приложения к решению I/7. Он вновь подтвердил свое ранее принятое решение о предварительной приемлемости сообщения в отношении двух других его авторов.
8. 25 февраля 2016 года Соединенное Королевство представило замечания по поводу сообщения в качестве наблюдателя.
9. 3 марта 2016 года Комитет был информирован о том, что г-жа Джонс отозвала свою жалобу, в результате чего организация «HS2 Экшен эллайенс лимитед» осталась единственным автором сообщения.
10. На своем пятьдесят втором совещании (Женева, 8–11 марта 2016 года) Комитет провел обсуждение этого сообщения по существу с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. В ходе совещания Комитет подтвердил приемлемость сообщения.
11. На закрытом заседании Комитет подготовил проект выводов и завершил работу над ним с помощью своей электронной процедуры принятия решений 25 мая 2017 года. После этого в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 26 мая 2017 года проект выводов был препровожден для замечаний со-

¹ Сообщение и сопутствующая документация от автора сообщения, соответствующей Стороны и секретариата размещены на специальной странице веб-сайта Комитета по адресу <http://www.unecsc.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2014101-european-union.html>.

² Сообщение, стр. 16 английского текста.

ответствующей Стороне и автору сообщения. Обоим было предложено представить замечания до 13 июня 2017 года.

12. Соответствующая Сторона представила свои замечания 8 июня 2017 года. 13 июня 2017 года автор сообщения заявила, что у нее нет замечаний.

13. В ходе закрытого заседания в рамках своего виртуального совещания 14 июня 2017 года Комитет рассмотрел замечания соответствующей Стороны по проекту выводов. С учетом полученных замечаний он внес незначительную поправку и согласился с тем, что во внесении в его выводы других изменений необходимости нет.

14. 18 июня 2017 года Комитет утвердил свои выводы посредством электронной процедуры принятия решений и решил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для его пятьдесят восьмого совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем³

A. Законодательная основа

15. В своем заявлении при утверждении Конвенции соответствующая Сторона, в частности, заявила следующее:

«Институты Сообщества будут применять Конвенцию в рамках их действующих и будущих норм о доступе к документам и других соответствующих правовых норм Сообщества в области, охватываемой Конвенцией.

...

Европейское сообщество несет ответственность за выполнение тех обязательств, которые вытекают из настоящей Конвенции и которые охвачены действующим законодательством Сообщества»⁴.

16. Пункт 10 Директивы Европейского союза об участии общественности⁵ гласит:

«В те директивы в области охраны окружающей среды, которые обязывают государства – члены ЕС разрабатывать планы и программы, касающиеся окружающей среды, но не содержат достаточного количества положений об участии общественности в принятии решений, должны быть внесены изменения с тем, чтобы гарантировать участие общественности в принятии решений в соответствии с Орхусской конвенцией, в частности со статьей 7. Другое соответствующее законодательство Сообщества, которое уже предусматривает участие общественности в подготовке планов и программ, а в будущем предусматривает требования для участия обще-

³ В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и проблемы, которые были признаны относящимися к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

⁴ См. «Глава XXVII, Окружающая среда, 13. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», Собрание договоров Организации Объединенных Наций, 4 сентября 2017 года. Имеется по адресу https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en.

⁵ Директива 2003/35/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 мая 2003 года, предусматривающая участие общественности в разработке определенных планов и программ, касающихся окружающей среды, и вносящая изменения относительно участия общественности и доступа к правосудию в Директивы 85/337/ЕЕС и 96/61/ЕС Совета, ОЖ (№ L 156), стр. 17–25.

ственности в принятии решений в соответствии с Орхусской конвенцией, будет инкорпорировано в соответствующее законодательство государств – членов ЕС с самого начала».

17. В соответствии с пунктом 5 статьи 2 Директивы об участии общественности положения этой директивы, касающиеся участия общественности, не применяются к планам и программам, для которых процедура участия общественности в принятии решений осуществляется в соответствии с Директивой 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 года об оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду (Директива по СЭО)⁶.

18. Что касается экологической оценки планов и программ, касающихся окружающей среды, то в пункте 2 статьи 3 Директивы по СЭО⁷ предусмотрено следующее:

«При условии соблюдения пункта 3 экологическая оценка проводится в отношении всех планов и программ,

а) которые разрабатываются для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, транспорта, управления отходами, управления водными ресурсами, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложениях I и II к Директиве 85/337/ЕЕС, или

б) для которых, с учетом возможного воздействия на объекты, было установлено требование о проведении оценки в соответствии со статьями 6 и 7 Директивы 92/43/ЕЕС».

19. Директива 85/337/ЕЕС, также известная как «Директива по ОВОС», теперь объединена с Директивой 2011/92/ЕС⁸. Строительство железнодорожных линий дальнего сообщения является одним из видов деятельности, перечисленных в пункте 7 а) приложения I к Директиве по ОВОС. Пункт 10 и) приложения II к Директиве по ОВОС распространяется на деятельность по строительству железных дорог, не охваченную приложением I.

20. В пункте 4 статьи 3 Директивы по СЭО говорится:

«Государства – члены ЕС определяют, могут ли планы или программы, помимо упомянутых в пункте 2, которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, вызвать существенные экологические последствия».

21. Пункт 1 статьи 5 Директивы по СЭО предусматривает следующее:

«Если необходима экологическая оценка в соответствии со статьей 3(1), готовится экологический доклад, в котором выявляются, описываются и оцениваются вероятные существенные последствия реализации плана или программы для окружающей среды, а также разумные альтернативы с учетом целей плана или программы и охватываемой территории. Информация, которая должна быть приведена с этой целью, перечислена в приложении I».

22. Что касается участия общественности в отношении планов и программ, подлежащих экологической оценке в соответствии со статьей 3 Директивы по СЭО, то в пункте 2 статьи 6 Директивы говорится:

⁶ ОЖ (№ L 197), стр. 30–37.

⁷ Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 года об оценке воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду.

⁸ Директива 2011/92/EU Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, ОЖ (№ L 26), стр. 1–21.

«Органам государственной власти, указанным в параграфе 3, и общественности, указанной в параграфе 4, должна быть своевременно и должным образом предоставлена возможность в соответствующие сроки и до момента принятия плана или программы или передачи их для утверждения в установленном законодательством порядке выразить свое мнение по поводу указанных проекта плана или программы, а также сопутствующего экологического отчета».

В. Факты⁹

23. В январе 2009 года правительством Соединенного Королевства была учреждена компания «Хай спид ту лимитед» (HS2 лтд.), основной целью которой является предоставление консультаций по «разработке предложений для строительства новой железной дороги из Лондона в Уэст-Мидлендс и, возможно, за его пределы», включая определение возможного/ых маршрута/маршрутов, затрат и выгод и источников финансирования, а также проектирование потенциальных маршрутов¹⁰.

24. Проведение консультаций с общественностью по поводу предложений о строительстве высокоскоростной железной дороги было начато 28 февраля 2011 года и закончено 29 июля 2011 года. Содержание консультаций по предложению о строительстве высокоскоростной железной дороги из Лондона в Уэст-Мидлендс предусматривало представление аргументов в пользу ее строительства и предпочтительного маршрута для его первого этапа.

25. 10 января 2012 года Министерство транспорта опубликовало официальный документ под названием «Высокоскоростная железная дорога: инвестиции в будущее Британии – решения и последующие шаги»¹¹ (документ «Решения и последующие шаги»)¹². В этом документе предложение о строительстве высокоскоростной железной дороги описывается как «крупнейшая в истории целого поколения инвестиция в транспортную инфраструктуру [Соединенного Королевства]»¹³.

26. В первом разделе документа «Решения и последующая деятельность» представлена стратегия правительства по строительству высокоскоростной железной дороги и резюме его решений, во втором – подробная информация о рассмотрении правительством ответов, полученных в ходе консультаций, а в третьем описываются предлагаемые последующие шаги правительства¹⁴. На странице 68 оригинала документа под заголовком «Альтернативы высокоскоростной железной дороге» правительство излагает свои основания для отклонения аргументов в пользу альтернатив предложенному строительству высокоскоростной железнодорожной сети¹⁵. После публикации документа «Решения и последующие шаги» правительство продолжило работу над деталями первого

⁹ Дополнительную справочную информацию в отношении событий, описываемых в настоящем разделе, можно найти в выводах Комитета по сообщению АССС/С/2014/100 (Соединенное Королевство); документ готовится к публикации.

¹⁰ Сообщение, приложение 5, пункт 5.

¹¹ Соединенное Королевство, Министерство транспорта (London, The Stationery Office, 2012). Имеется по адресу www.official-documents.gov.uk. Следует отметить, что в своих письмах и заявлениях Соединенное Королевство упоминает этот документ под аббревиатурой РПШ и что в связи с этим данная аббревиатура широко используется в документах, относящихся к этому делу.

¹² Сообщение, приложение 5, пункт 37.

¹³ Документ «Решения и последующие шаги», стр. 11 английского текста (см. сообщение, приложение 3).

¹⁴ Сообщение, приложение 5, пункт 39.

¹⁵ Там же, пункт 43.

этапа и подготовку предпочтительных вариантов для второго этапа в целях создания возможностей проведения консультаций с общественностью¹⁶.

27. Разрешение на проведение работ должно было быть запрошено и получено в рамках правительственного процесса смешанных биллей. Выпускается два законопроекта, в первом из которых, среди прочего, запрашивается разрешение на проведение работ по первому этапу. По времени сроки проведения консультаций с общественностью по второму этапу пересекаются с предполагаемым началом процесса прохождения законопроекта для первого этапа. Правительство полагало, что этот проект подпадает под действие Директивы по ОВОС и что, следовательно, для его реализации потребуется провести оценку воздействия на окружающую среду¹⁷.

28. В апреле 2012 года автор сообщения подала в Высокий суд Соединенного Королевства ходатайство о рассмотрении документа «Решения и последующие шаги» в надзорном порядке. Основанием для жалобы стало, в частности, то, что этот документ представляет собой «план или программу», который/ая «определяет основу для выдачи в будущем разрешений на проведение работ» и «является обязательным в соответствии с административными положениями» по смыслу Директивы по СЭО, и что он был принят в нарушение предусмотренной в Директиве по СЭО обязанности проведения экологической оценки и эффективных консультаций с общественностью до его принятия¹⁸. В своем решении от 15 марта 2013 года Высокий суд признал, что авторы документа «Решения и последующие шаги» не провели по существенным аспектам экологическую оценку разумных альтернатив предложенному строительству высокоскоростной железной дороги и не организовали по ним консультации с общественностью¹⁹. В то же время он отклонил утверждение автора сообщения о том, что на документ должно было быть распространено требование о проведении экологической оценки и участия общественности в соответствии с Директивой по СЭО, так как в нем было заявлено, что он не «определяет основу для выдачи в будущем разрешений на проведение работ» и не «является обязательным в соответствии с административными положениями» по смыслу Директивы по СЭО.

29. Автор сообщения подала апелляцию в Апелляционный суд Соединенного Королевства. Ее апелляция была отклонена 24 июля 2013 года большинством в два голоса против одного, так как слова «определяет основу для выдачи в будущем разрешений на проведение работ» были истолкованы как не применимые к документу «Решения и последующие шаги». Суд единогласно отклонил встречную апелляцию министра транспорта в отношении вывода Высокого суда о том, что авторы документа «Решения и последующие шаги» не провели по существенным аспектам экологическую оценку разумных альтернатив предложенному строительству высокоскоростной железной дороги и не организовали по ним консультации с общественностью²⁰.

30. В октябре 2013 года автор сообщения подала апелляцию в Верховный суд Соединенного Королевства. 22 января 2014 года Суд вынес единогласное решение, постановив, что документ «Решения и последующие шаги» не определяет основу для выдачи в будущем разрешений на проведение работ по смыслу Директивы по СЭО и отклонил жалобу автора сообщения²¹.

¹⁶ Там же, пункт 44.

¹⁷ Там же, пункт 54.

¹⁸ Сообщение, пункт 20 и приложение 7.

¹⁹ Сообщение, пункт 22 и приложение 8, пункты 160–172.

²⁰ Сообщение, пункт 24 и приложение 9.

²¹ Сообщение, пункты 26–27 и приложение 10.

С. Внутренние средства правовой защиты

31. Усилия автора по оспариванию документа «Решения и последующие шаги» в судах Соединенного Королевства, в том числе предполагаемого факта не проведения экологической оценки в соответствии с Директивой по СЭО, описаны в пунктах 28–30 выше.

32. В своем постановлении от 22 января 2014 года Верховный суд Соединенного Королевства принял решение об отсутствии необходимости передачи дела на предварительное рассмотрение Суда Европейского союза²².

33. Соответствующая Сторона не оспаривает приемлемость сообщения.

Д. Вопросы существа

34. Автор сообщения утверждает, что статья 7 Конвенции требует от соответствующей Стороны создания надлежащей нормативной базы для эффективного участия общественности в разработке планов и программ и ссылается в этой связи на выводы Комитета по сообщению АССС/С/2010/54 (Европейский союз)²³. Автор сообщения далее утверждает, что Директива об участии общественности сама по себе является признанием того, что статья 7 Конвенции возлагает на Стороны обязательство, которое они должны отразить в своем законодательстве²⁴. Кроме того, автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона имеет полномочие на создание надлежащей нормативной базы для эффективного участия общественности ее государств-членов в процессе подготовки планов и программ, подобных документу «Решения и последующие шаги»²⁵.

35. Автор сообщения утверждает, что в решении Верховного суда Соединенного Королевства сфера охвата Директивы по СЭО была, однако, истолкована таким образом, чтобы из нее были исключены любые планы или программы, касающиеся окружающей среды, если в них не установлены правовые ограничения в отношении последующих решений о выдаче разрешений на проведение работ путем определения критериев, на основе которых должно выноситься решение о выдаче таких разрешений²⁶. Автор сообщения утверждает, что в результате этого решения в общеевропейском масштабе из сферы охвата Директивы по СЭО оказались исключены планы и программы, связанные с проведением работ, последующее разрешение на которые должно быть получено от национального законодательного органа²⁷.

36. Автор сообщения утверждает, что, таким образом, вне сферы охвата Директивы по СЭО оказывается потенциально широкий круг планов и программ, в отношении которых соответствующая Сторона не предусматривает альтернативных положений для эффективного участия общественности²⁸. Кроме того, автор также заявляет, что в связи с этим существует пробел в осуществлении статьи 7 Конвенции в рамках законодательства соответствующей Стороны в том смысле, что в отношении некоторых планов и программ соответствующая Сторона не создала никакой нормативной базы для эффективного участия общественности (будь то в рамках стратегической экологической оценки или в форме использования любых альтернативных средств, согласующихся со ста-

²² Пункт 53.

²³ ECE/MP.PP/C.1/2012/12.

²⁴ Сообщение, пункт 42, и замечания авторов сообщения к ответу соответствующей Стороны на сообщение, 17 марта 2015 года, подпункт 1 iii) пункта 13.

²⁵ Замечания авторов сообщения к ответу соответствующей Стороны на сообщение, 17 марта 2015 года, подпункт 2 пункта 13.

²⁶ Сообщение, пункт 43.

²⁷ Сообщение, пункт 44.

²⁸ Замечания авторов сообщения к ответу соответствующей Стороны на сообщение, 17 марта 2015 года, подпункт 3 пункта 10.

тьей 7)²⁹. Она далее утверждает, что соответствующая Сторона не объяснила, почему она создала нормативную базу посредством Директивы по СЭО в отношении лишь некоторых планов и программ, а именно тех, которые «определяют основу для выдачи в будущем разрешений на проведение работ» и «являются обязательными в соответствии с законодательными, нормативными и административными положениями», и других планов и программ, подпадающих под действие статьи 7 Конвенции³⁰. Автор сообщения далее заявляет, что с учетом значительного влияния законодательства соответствующей Стороны в ее государствах-членах наличие такого пробела может быть причиной его дублирования в национальном законодательстве³¹.

37. Автор сообщения утверждает, что, таким образом, соответствующая Сторона не принимает «необходимых законодательных, регламентирующих или других мер <...>, а также надлежащих мер по обеспечению их применения для создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений этой Конвенции» в соответствии с требованиями пункта 1 статьи 3 Конвенции³².

38. Соответствующая Сторона отвергает утверждения автора сообщения, заявляя, что статья 7 Конвенции выполняется на трех различных уровнях:

а) во-первых, она выполняется в отношении ее учреждений в соответствии с Орхусским регламентом³³. Статья 9 этого регламента предусматривает участие общественности в отношении «планов и программ, касающихся окружающей среды», как они определены в пункте е) статьи 2 того же регламента³⁴;

б) во-вторых, другие законодательные акты соответствующей Стороны, применимые к ее государствам-членам, в частности Директива об участии общественности, обеспечивает выполнение требований статьи 7 Конвенции к соответствующей Стороне³⁵;

в) в-третьих, в связи с тем, что соответствующая Сторона не приняла конкретного законодательства, призванного обеспечить осуществление статьи 7 Орхусской конвенции, которая согласно статье 216 Договора о функционировании Европейского союза входит в законодательство соответствующей Стороны³⁶, ответственность за выполнение обязательств по этой статье лежит на ее государствах-членах.

39. Что касается Директивы по СЭО, то соответствующая Сторона утверждает, что участие общественности является лишь вспомогательной целью, в то время как главная задача заключается в установлении основы для экологической оценки определенных планов и программ, охарактеризованных в общих чертах в статье 3 Директивы. Соответствующая Сторона утверждает, что статья 6 Директивы по СЭО предусматривает участие общественности в отношении планов и программ, требующих проведения стратегической экологической оценки. С учетом того, что участие общественности является неотъемлемым элементом процесса стратегической экологической оценки, такая оценка могла бы служить средством соблюдения статьи 7 Конвенции, из чего, однако, не следует, что статья 7 Конвенции требует проведения стратегической экологической

²⁹ Там же, подпункт 4 пункта 10.

³⁰ Там же, подпункт 3 пункта 13.

³¹ Там же, подпункт 4 пункта 13.

³² Там же, подпункт 1 ii) пункта 13.

³³ Регламент (ЕС) № 1367/2006 Европейского парламента и Совета от 6 сентября 2006 года о применении положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, к учреждениям и органам Сообщества (ОЖ (№ L 264), стр. 13–19).

³⁴ Ответ Стороны на сообщение, стр. 3 английского текста.

³⁵ Там же, стр. 3–4.

³⁶ Там же, стр. 4.

оценки. Она, скорее, требует участия общественности, а не стратегической экологической оценки как таковой, и участие общественности без такой оценки вполне возможно³⁷.

40. Соответствующая Сторона не оспаривает того, что документ «Решения и последующие шаги» представляет собой план или программу по смыслу статьи 7 Конвенции³⁸.

41. В своей роли наблюдателя Соединенное Королевство утверждает, что аргумент автора сообщения в пользу того, что статья 7 Конвенции требует от соответствующей Стороны установления «надлежащей нормативной базы» путем включения в законодательство требования к государствам-членам соблюдать статью 7, является неуместным. В статье 7 Конвенции говорится о «соответствующих практических и/или других положениях в отношении участия общественности», и она не содержит требований в отношении «регулирующих» положений. Соединенное Королевство утверждает, что статья 7 Конвенции, таким образом, не требует принятия таких положений³⁹.

42. Соединенное Королевство далее заявляет, что в задачи Конвенции и полномочия Комитета по соблюдению не входит регулирование отношений между соответствующей Стороной и ее государствами-членами, которые сами являются Сторонами Конвенции. Очевидная цель Конвенции заключается в определении относительных позиций членов общественности и групп по сравнению с государственными органами. Соединенное Королевство заявляет, что предложение о толковании Конвенции как выходящей за рамки этой цели и направленной на регулирование отношений также и между различными государственными органами (а именно соответствующей Стороны и ее государств-членов) явно выходит за рамки обсуждений, приведших к принятию Конвенции и ее текста⁴⁰.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

43. Европейский союз сдал на хранение свой документ об утверждении Конвенции 17 февраля 2005 года, и, соответственно, Конвенция вступила в силу для Европейского союза 18 мая 2005 года, т.е. через 90 дней после даты сдачи ратификационной грамоты на хранение.

Приемлемость

44. Соответствующая Сторона не оспаривает приемлемость сообщения в отношении организации «HS2 Экшен эллайнс», которая осталась единственным автором сообщения (см. пункт 33 выше). После вынесения решения Верховного суда Соединенного Королевства от 22 января 2014 года автор сообщения исчерпала свои возможности для оспаривания поднятых в сообщении вопросов в судах Соединенного Королевства. Что касается судов соответствующей Стороны, то Верховный суд в своем решении конкретно рассмотрел вопрос о необходимости передачи дела на предварительное рассмотрение Суда Европейского союза и постановил, что в данном случае такой необходимости нет (см. пункты 28–30 выше). Исходя из вышесказанного, Комитет считает, что внутренние средства правовой защиты, имевшиеся в распоряжении автора сообщения, были исчерпаны и что данное сообщение является приемлемым.

³⁷ Там же, стр. 5.

³⁸ Вступительное заявление соответствующей Стороны на слушаниях в ходе пятьдесят второго совещания Комитета, пункты 6 и 27.

³⁹ Замечания Соединенного Королевства по сообщению, 25 февраля 2016 года, пункт 4.

⁴⁰ Там же, пункт 6.

Круг вопросов, рассмотренных Комитетом

45. Суть дела, описываемого в представленном Комитету сообщении автора, заключается в том, что с учетом постановления Верховного суда Соединенного Королевства в общеевропейском масштабе из сферы охвата Директивы по СЭО оказались исключены планы и программы, которые не «определяют основу для выдачи в будущем разрешений на проведение работ», а это должно быть компенсировано принятием соответствующей Стороной надлежащей нормативной базы для осуществления статьи 7 Конвенции.

46. Прежде всего Комитет считает, что оценка того, подпадает или не подпадает тот или иной план или программа (подобные документу «Решения и последующие шаги») под действие Директивы по СЭО, в его компетенцию не входит. Его мандат также не распространяется на оценку того, действительно ли его толкование Верховным судом Соединенного Королевства привело к появлению изъятия из Директивы по СЭО или же оно соответствует Директиве по СЭО. Соответственно, эти вопросы рассматриваться не будут. Комитет также не будет оценивать, в полной ли мере в Директиве по СЭО воплощены все процедурные обязательства, содержащиеся в статье 7 Конвенции, и распространяется ли правовая база Стороны, предназначенная для осуществления статьи 7 Конвенции, на все предусмотренные законом планы и программы, касающиеся окружающей среды, поскольку автор сообщения никаких заявлений в этом отношении не делала.

47. Комитет ограничится рассмотрением вопроса о содержании обязательств соответствующей Стороной в связи с осуществлением статьи 7 Конвенции, в частности того, лежит ли на ней обязательство по обеспечению нормативной базы, которая всестороннее регулировала бы участие общественности применительно ко всем планам и программам, касающимся окружающей среды, которые подготавливаются в его государствах-членах.

Объем обязательств соответствующей Стороны в связи с осуществлением статьи 7

48. В своих выводах по сообщению АССС/С/2014/123 (Европейский союз) Комитет отметил, что соответствующая Сторона представляет собой региональную организацию экономической интеграции по смыслу статьи 17 Конвенции⁴¹, и как таковой объем ее обязательств по Конвенции определяется пунктами 4 и 5 статьи 19 следующим образом⁴²:

«4. Любая упомянутая в статье 17 организация, которая становится Стороной настоящей Конвенции, при том, что ни одно из государств-членов этой организации не является Стороной настоящей Конвенции, связана всеми обязательствами, предусмотренными настоящей Конвенцией. В случае, когда одно или большее число государств – членов такой организации являются Сторонами настоящей Конвенции, данная организация и ее государства-члены принимают решение о своей соответствующей ответственности за выполнение своих обязательств по настоящей Конвенции. В таких случаях данная организация и ее государства-члены не могут одновременно пользоваться правами, предусмотренными в настоящей Конвенции.

5. В своих документах о ратификации, принятии, утверждении или присоединении региональные организации экономической интеграции, упоминаемые в статье 17, заявляют о пределах своей компетенции в вопросах, регулируемых настоящей Конвенцией. Эти организации также

⁴¹ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/21, пункт 83.

⁴² Там же, пункт 84.

информируют депозитария о любом существенном изменении пределов своей компетенции»⁴³.

49. В своих выводах по сообщению АССС/С/2014/123 Комитет отметил, что при утверждении Конвенции соответствующая Сторона сделала заявление, соответствующее требованиям пункта 5 статьи 19. Действительность этого заявления оспорена не была. В связи с этим Комитет принимает данное заявление для целей пункта 5 статьи 19 Конвенции как неоспоримое.

50. В своем заявлении при утверждении Конвенции соответствующая Сторона, в частности, заявила следующее: «Европейское сообщество несет ответственность за выполнение тех обязательств, которые вытекают из настоящей Конвенции и которые охвачены действующим законодательством Сообщества».

51. В своих выводах по сообщению АССС/С/2014/123 Комитет заключил, что в соответствии со своим заявлением соответствующая Сторона берет на себя обязательства в той мере, в какой это позволяет действующее законодательство Европейского союза; ответственность за выполнение обязательств, не охватываемых действующим законодательством Европейского союза, по-прежнему несут государства-члены⁴⁴.

52. Что касается документа «Решения и последующие меры», то Комитет отмечает нижеследующие моменты, относительно которых стороны данного дела имеют единое мнение:

а) на документ «Решения и последующие шаги» распространяется действие статьи 7 Конвенции;

б) статья 3 Директивы по СЭО требует, чтобы в отношении планов и программ, которые «определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов», проводилась экологическая оценка;

в) в своем решении от 22 января 2014 года Верховный суд Соединенного Королевства единогласно постановил, что документ «Решения и последующие шаги» не определяет основу для выдачи в будущем разрешений на проведение работ, и, соответственно, на него не распространяется требование о проведении экологической оценки и участия общественности в соответствии с Директивой по СЭО;

д) соответствующая Сторона не имеет другого действующего законодательства, направленного на осуществление Конвенции, в соответствии с которым на документ «Решения и последующая деятельность» распространялось бы требование об участии общественности.

53. Комитет отмечает, что согласно постановлению Верховного суда документ «Решения и последующие шаги» не подпадает под действие Директивы по СЭО и Директивы об участии общественности. Кроме того, ни один другой действующий законодательный акт Европейского союза не требует участия общественности в подготовке документа «Решения и последующие шаги» (см. пункт 52 выше), равно как и подготовка самого этого документа не предписана действующим законодательством Европейского союза.

54. Комитет отмечает, что в своих представлениях автор сообщения ссылается на выводы Комитета по сообщению АССС/С/2010/54 (Европейский союз), в частности на вывод Комитета о том, что применительно к статье 7 Конвенции «соответствующая Сторона должна располагать регулирующим механизмом для обеспечения надлежащего осуществления Конвенции»⁴⁵.

55. Комитет указывает, что его выводы по сообщению АССС/С/2010/54 касаются совершенно иной правовой ситуации. Подготовка национальных планов

⁴³ Сборники Международных договоров ООН, том 2161, № 37770. Имеется по адресу <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>.

⁴⁴ Там же, пункт 89.

⁴⁵ ECE/MP.PP/C.1/2012/12, пункт 77.

действий в области возобновляемых источников энергии требуется в соответствии со статьей 4 Директивы по возобновляемым источникам энергии⁴⁶, т.е. она «охвачена действующим законодательством Сообщества». Таким образом, соответствующая Сторона взяла на себя обязательства по Конвенции в соответствии со своим заявлением, сделанным при утверждении Конвенции, как было отмечено в пункте 53 выше, в рассматриваемом деле ситуация обстоит иначе.

56. Исходя из вышеизложенных соображений, Комитет считает, что в свете заявления соответствующей Стороны, сделанного при утверждении Конвенции, и с учетом того, что у соответствующей Стороны нет действующего законодательства, требующего подготовки самого документа «Решения и последующие шаги» или участия общественности в подготовке подобных данному документу планов и программ, которые не определяют основу для выдачи в будущем разрешений на проведение работ, соответствующая Сторона не обязана принимать соответствующие практические и/или другие положения для обеспечения участия общественности в процессе подготовки таких планов и программ. Таким образом, с учетом обстоятельств рассматриваемого дела Комитет приходит к выводу, что соответствующая Сторона не находится в состоянии несоблюдения статьи 7 Конвенции.

Пункт 1 статьи 3

57. Комитет полагает, что утверждение автора сообщения о том, что соответствующая Сторона не выполнила требование пункта 1 статьи 3 о «принятии необходимых законодательных, регулирующих или других мер» для осуществления положений Конвенции, в данном случае непременно подразумевает, что у соответствующей Стороны имеется обязательство по Конвенции предусмотреть основу для участия общественности в подготовке планов и программ, касающихся окружающей среды, подобных документу «Решения и последующие шаги», которые не определяют основу для выдачи в будущем разрешений на проведение работ. Вместе с тем, как уже отмечалось в пункте 51 выше, Комитет пришел к выводу, что с учетом его заявления, сделанного при утверждении Конвенции, обязательства по Конвенции лежат на соответствующей Стороне лишь в той мере, в какой это предусматривает его действующее законодательство. Таким образом, поскольку у соответствующей Стороны нет действующего законодательства, требующего подготовки самого документа «Решения и последующие шаги» или участия общественности в подготовке подобных этому документу планов и программ, которые не определяют основу для выдачи в будущем разрешений на проведение работ (см. пункт 56), соответствующая Сторона не обязана в соответствии с пунктом 1 статьи 3 обеспечивать надлежащую нормативную базу для участия общественности в процессе подготовки таких планов и программ.

58. Соответственно, Комитет не делает вывода о том, что в контексте этого дела соответствующая Сторона находится в состоянии несоблюдения пункта 1 статьи 3 Конвенции.

IV. Выводы

59. Исходя из вышеизложенных соображений и с учетом обстоятельств данного дела Комитет не делает вывода о том, что соответствующая Сторона находится в состоянии несоблюдения пункта 1 статьи 3 или статьи 7 Конвенции.

⁴⁶ Директива 2009/28/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 апреля 2009 года о содействии использованию энергии из возобновляемых источников и внесении изменений и последующей отмене директив 2001/77/ЕС и 2003/30/ЕС, ОЖ (№ L 140), стр. 16–62.