



**Европейская экономическая комиссия**

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

**Комитет по вопросам соблюдения**

Шестьдесят пятое совещание

Женева, 4–8 ноября 2019 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщению АССС/С/2013/107  
в отношении соблюдения Конвенции Ирландией**

**Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 19 августа 2019 года**

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	2
II. Краткое изложение фактов, сведений и вопросов.....	3
A. Правовая база .....	3
B. Факты .....	5
C. Внутренние средства правовой защиты .....	7
D. Вопросы существа .....	9
III. Рассмотрение и оценка, вынесенная Комитетом.....	12
IV. Выводы и рекомендации .....	18
A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения.....	18
B. Рекомендации.....	19



## I. Введение

1. 11 ноября 2013 года представитель общественности г-н Киран Камминс представил в Комитет по вопросам соблюдения, 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 утверждается, что Ирландия не соблюдает свои обязательства по статьям 6 и 7 Конвенции<sup>1</sup>.
2. Конкретные утверждения автора сообщения касаются нарушения соответствующей Стороной статей 6 и 7 Конвенции в связи с необеспечением ею участия общественности в процессе принятия решений о продлении срока эксплуатации карьера<sup>2</sup>.
3. 17 февраля 2014 года автор сообщения представил дополнительную информацию.
4. 21 ноября 2014 года Комитет направил автору сообщения вопросы. Автор сообщения ответил на вопросы Комитета 19 декабря 2014 года.
5. На своем сорок восьмом совещании (Женева, 24–27 марта 2015 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что вышеуказанное сообщение является приемлемым.
6. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции указанное сообщение было препровождено соответствующей Стороне 29 июня 2015 года с просьбой представить свой ответ.
7. Соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение 27 ноября 2015 года.
8. 14 декабря 2015 года автор сообщения представил замечания на ответ соответствующей Стороны.
9. На своем пятьдесят втором совещании (Женева, 8–11 марта 2016 года) Комитет провел обсуждение этого сообщения по существу с участием автора сообщения и представителей соответствующей Стороны.
10. В ходе рассмотрения на своем пятьдесят втором совещании Комитет подтвердил, что сообщение ACCC/C/2013/107 является приемлемым.
11. В качестве наблюдателя 13 сентября 2016 года с заявлением выступила сеть ирландских национальных экологических неправительственных организаций «Экологическая опора» (Environmental Pillar).
12. 28 октября 2016 года Комитет направил вопросы автору сообщения и соответствующей Стороне с просьбой представить свои ответы до 18 ноября 2016 года.
13. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили ответы на вопросы Комитета 18 ноября 2016 года.
14. 28 ноября 2016 года автор сообщения и соответствующая Сторона представили замечания по обоим представленным ответам на вопросы Комитета. В тот же день имеющая статус наблюдателя организация «Экологическая опора» направила замечания по представленным автором сообщения и Стороной ответам на эти вопросы.

---

<sup>1</sup> С сообщением и соответствующей документацией автора сообщения, соответствующей Стороны и секретариата можно ознакомиться по адресу <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2013107-ireland.html>.

<sup>2</sup> Сообщение, стр. 1.

15. 1 декабря 2016 года автор сообщения направил комментарии по замечаниям, представленным соответствующей Стороной 28 ноября 2016 года.
16. 1 декабря 2017 года автор сообщения представил информацию об относящихся к его сообщению последних изменениях.
17. 8 ноября 2018 года Комитет запросил у соответствующей Стороны дополнительную информацию, которую соответствующая Сторона представила 27 ноября 2018 года.
18. Комитет завершил работу над проектом своих выводов с использованием электронной процедуры принятия решений 26 июня 2019 года.
19. 3 июля 2019 года в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 соответствующей Стороне и автору сообщения был препровожден проект выводов для представления своих замечаний. Обеим сторонам было предложено представить замечания до 14 августа 2019 года.
20. 14 августа 2019 года свои замечания по пересмотренному проекту выводов представила соответствующая Сторона. Кроме того, в тот же день свои замечания по проекту выводов направила имеющая статус наблюдателя Ирландская экологическая сеть.
21. 19 августа 2019 года с учетом полученных замечаний Комитет доработал и принял свои выводы посредством электронной процедуры принятия решений; он принял решение об их опубликовании в качестве официального предсессионного документа шестьдесят пятого совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

## II. Краткое изложение фактов, сведений и вопросов<sup>3</sup>

### A. Правовая база

#### *Законодательство Европейского союза*

22. Согласно Директиве Европейского союза об оценке воздействия на окружающую среду<sup>4</sup>, карьерные работы подпадают под действие пункта 19 приложения I Директивы: «Карьеры и открытые горные выработки, площадь горного отвода которых превышает 25 га», или пункта 2 а) приложения II к Директиве: «Карьеры, открытые горные выработки и добыча торфа (проекты, не включенные в приложение I)».

#### *Законодательство соответствующей Стороны*

23. На момент выдачи первоначального разрешения в 1998 году на разработку карьера пунктом d) статьи 2 части II первого приложения к Регламенту Европейского сообщества (Оценка воздействия на окружающую среду) 1989 года было предусмотрено проведение оценки воздействия на окружающую среду деятельности по «добыче камня, гравия, песка или глины на площади не менее 5 га»<sup>5</sup>.

24. На момент выдачи разрешений в 2004 и 2010 годах и продления срока действия разрешений в 2013 году пунктом d) статьи 2 части 2 приложения 5 к Регламенту по

<sup>3</sup> В настоящем разделе кратко излагаются только основные факты, сведения и вопросы, сочтенные относящимися к вопросу о соблюдении, в том виде, в котором они были доведены до сведения Комитета и рассмотрены им.

<sup>4</sup> Директива Европейского парламента 2011/92/ЕС и Совета от 13 декабря 2011 года об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, *Official Journal of the European Union*, L 26 (2012), pp. 1–21. За истекшее время в Директиву 2011/92/EU были внесены поправки Директивой 2014/52/EU Европейского парламента и Совета от 16 апреля 2014 года, *Official Journal of the European Union*, L 124 (2014), pp. 1–18.

<sup>5</sup> Ответы автора сообщения на вопросы Комитета от 19 декабря 2014, стр. 10.

вопросам планирования и освоения территории 2001 года с внесенными поправками предусматривалось, что «добыча камня, гравия, песка или глины с площадью рабочей зоны, превышающей 5 га,» является видом деятельности, требующей представления заключения об оценке воздействия на окружающую среду<sup>6</sup>.

25. В отношении участков с площадью рабочей зоны менее 5 га на момент получения разрешения в 2010 году в статье 102 Регламента по вопросам планирования и освоения территории 2001 года с внесенными в него поправками предусматривалось следующее: «Если к заявке на планирование и допороговое освоение территории прилагается [заключение об оценке воздействия на окружающую среду], то заявка рассматривается так, как если бы она была представлена [заключение об оценке воздействия на окружающую среду] в соответствии с пунктом 1 статьи 172 Закона»<sup>7</sup>. Пунктом 1 статьи 172 Закона о планировании и освоении территории 2000 года предусмотрено, чтобы к заявке на планирование в пределах их сферы охвата прилагалось заключение об оценке воздействия на окружающую среду.

26. В пункте 1 а) статьи 42 Закона о планировании и освоении территории 2000 года, который действовал на время выдачи соответствующих разрешений на продление, предусмотрены два альтернативных условия, при соблюдении которых принимается решение о продлении разрешения:

«На основании поданной в этой связи заявки орган планирования продлевает соответствующий период на дополнительный срок не более пяти лет, который он считает необходимым для завершения указанной в разрешении деятельности по освоению территории, при условии соблюдения одного из следующих требований:

а) либо –

i) орган удостоверился в том, что –

I) в заявке содержится просьба о продлении срока деятельности по освоению территории, на которую было выдано разрешение, и она была начата до истечения соответствующего периода,

II) в течение этого периода был выполнен существенный объем работ в соответствии с полученным разрешением, и

III) деятельность по освоению территории будет завершена в разумные сроки,

либо

ii) орган удостоверился в том, что –

I) существуют не зависящие от заявителя соображения коммерческого, экономического или технического характера, которые существенным образом препятствовали либо началу освоения территории, либо осуществлению основных видов работ в соответствии с разрешением на проведение работ,

II) с момента выдачи разрешения в плане освоения территории или региональной стратегии территориального и экономического развития территории, находящейся в ведении органа планирования, не произошло существенных изменений с точки зрения целей освоения территории, в результате которого разрешенная деятельность по освоению территории более не могла бы соответствовать принципам надлежащего планирования и устойчивого развития территории,

III) разрешенная деятельность по освоению территории не противоречит принципам надлежащего планирования и устойчивого развития территории с учетом любых руководящих указаний, изданных министром в соответствии со статьей 28, независимо от того, что они

<sup>6</sup> Там же, стр. 3, 4 и 11.

<sup>7</sup> Ответ участника на просьбу Комитета о разъяснении, 31 мая 2019 года.

были изданы после даты выдачи разрешения, в связи с которым подается заявка, подпадающая под действие настоящей статьи, и

IV) в тех случаях, когда разрешенная деятельность по освоению территории не начата, до выдачи разрешения была проведена оценка воздействия на окружающую среду или соответствующая оценка либо, при необходимости, были проведены обе оценки»<sup>8</sup>.

27. Статьей 57 Закона 2018 года о внесении изменений в Закон о планировании и освоении территории, который вступил в силу после его введения в действие 19 июля 2018 года, внесены изменения в пункт 1 статьи 28 Закона о планировании, освоении территории (жилищное хозяйство) и аренде жилья 2016 года, которым были внесены изменения в пункт 1 а) статьи 42 Закона 2000 года о планировании и освоении территории. Согласно этому изменению, в частности, к критериям I)–III) пункта 1 а) i) статьи 42 выше добавлен дополнительный критерий, а именно: «до выдачи разрешения проведения оценки воздействия на окружающую среду или соответствующей оценки либо обеих таких оценок не требуется»<sup>9</sup>.

28. Внесенное в пункт 1) а) статьи 42 Закона 2000 года изменение вступит в силу только после вступления в силу пункта 1 статьи 28 Закона 2016 года<sup>10</sup>.

## **В. Факты**

29. В конце января 1998 года посредством размещения уведомления в местной газете и объявления на месте проведения работ общественность была проинформирована о том, что компания «Джон Киган кворриз» («инициатор проекта») намеревается подать заявку на разработку нового карьера на территории, которая на то время находилась на участке Траммон, Ратмолион, графство Мит (разрешение на строительство – № 97/1868), и что к заявке будет приложено заключение об оценке воздействия на окружающую среду<sup>11</sup>. 30 октября 1998 года орган планирования в лице Совета графства Мит выдал разрешение на разработку карьера площадью 8,5 га (Траммонский карьер)<sup>12</sup>.

30. 7 июля 2003 года Совет графства Мит выпустил уведомление о применении мер принудительного характера в случае несоблюдения условий разрешения на проведение работ с регистрационным номером 97/1868<sup>13</sup>. В опубликованном в местной газете 25 августа 2003 года уведомлении и в вывешенном на месте проведения работ 4 сентября 2003 года объявлении общественность была проинформирована о том, что инициатор проекта подал заявку на сохранение, расширение и частичное изменение карьера, что к заявке было приложено заключение об оценке воздействия на окружающую среду и что общественность может представить замечания по заявке, уплатив сбор в размере 20 евро<sup>14</sup>. 5 марта 2004 года Совет графства Мит выдал инициатору проекта разрешение (регистрационный номер – ТА/30334) на расширение Траммонского карьера, в связи с чем его общая площадь могла быть увеличена до 15,88 га<sup>15</sup>; разрешением допускалось проведение выемки породы на значительно большей глубине, но при этом в нем было оговорено, что срок действия разрешения истекает 5 августа 2013 года. Поданная оператором соседнего карьера («Килсаран конкрете лтд.») апелляция в квазисудебный орган по обжалованию решений,

<sup>8</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 2, стр. 1 и 2.

<sup>9</sup> Ответ Стороны на просьбу Комитета о предоставлении дополнительной информации, 27 ноября 2018 года, приложение 1, стр. 1.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> См. замечания Стороны по ответу автора сообщения на вопросы Комитета, 28 ноября 2016 года, пункты 17–19 и приложения 1а, 1б и 2.

<sup>12</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 1, стр. 1.

<sup>13</sup> Представленное автором сообщения резюме сообщения, 17 февраля 2014 года, приложение 5а.

<sup>14</sup> Замечания Стороны на ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 28 ноября 2016 года, пункты 20–22, и приложения 3а–б, 4а–с и 5; и сообщение, приложение 5б.

<sup>15</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 1, стр. 2.

касающихся планирования, «Ан борд плянала» (регистрационный номер – PL17.206702) была отклонена 5 августа 2004 года<sup>16</sup>.

31. 13 ноября 2007 года Совет графства Мит выдал инициатору проекта дополнительное разрешение (регистрационный номер – TA/60629), в том числе на расширение площади горного отвода карьера. В «Ан борд плянала» (регистрационный номер – PL17.226884) была подана апелляция, которая была удовлетворена 16 января 2009 года, в связи с чем в выдаче разрешения было отказано<sup>17</sup>.

32. В соответствии с уведомлением в местной газете от 17 июня 2009 года и вывешенном в тот же день объявлением на месте проведения работ общественность была проинформирована о том, что инициатор проекта подал заявку о расширении карьера на 2,85 га и проведение связанных с этим работ и что общественность может представить свои замечания по этому поводу при условии уплаты сбора в размере 20 евро<sup>18</sup>. К заявке было приложено заключение об оценке воздействия на окружающую среду<sup>19</sup>. 7 января 2010 года Совет графства Мит выдал инициатору проекта разрешение на расширение карьера на 2,85 га (регистрационный номер разрешения на проведение работ – TA/900976). Апелляция на это разрешение была отклонена «Ан борд плянала» 3 августа 2010 года (регистрационный номер – № PL 17.235960). Дата истечения срока действия разрешения была назначена «Ан борд плянала» на 5 августа 2013 года<sup>20</sup>.

33. 30 мая 2013 года инициатор проекта подал заявку на продление срока действия трех разрешений, выданных в 1998, 2004 и 2010 годах (регистрационные номера – 97/1868, TA/30334 и TA/900976)<sup>21</sup>. Общественность не была уведомлена об этих заявках.

34. 24 июля 2013 года в соответствии с пунктом 1) а) i) статьи 42 Закона о планировании и освоении территории 2000 года Совет графства Мит выдал разрешения на продление срока действия разрешений, выданных в 1998 и 2004 годах (регистрационные номера – 97/1868 и TA/30334) (регистрационные номера решений о продлении срока действия – TA/130399 и TA/130400)<sup>22</sup>. В качестве даты истечения срока действия разрешения было указано 5 августа 2018 года. В тот же день просьба о продлении срока действия разрешения TA/900976 (регистрационный номер решения о продлении срока действия № TA/130401) была отклонена, поскольку заявитель не доказал, что был выполнен значительный объем работ<sup>23</sup>.

35. 13 сентября 2013 года во время поиска на веб-сайте органа планирования данных, не относящихся к этому вопросу, автор сообщения узнал о продлении срока действия разрешений.

36. 5 ноября 2013 года был продлен срок действия разрешения TA/900976 (регистрационный номер решения о продлении срока действия – TA/130581); на этот раз решение было принято на основании пункта 1 а) ii) статьи 42<sup>24</sup>. В качестве даты истечения срока действия разрешения было указано 5 августа 2018 года.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Там же, стр. 6.

<sup>18</sup> Замечания Стороны по ответу автора сообщения на вопросы Комитета, 28 ноября 2016 года, пункты 23–25, и приложения ба–b и 7; замечания Стороны по проекту выводов Комитета, 14 августа 2019 года, пункт 6.

<sup>19</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 1, стр. 6.

<sup>20</sup> Ответы автора сообщения на вопросы Комитета, 19 сентября 2014 года, приложение 2, стр. 3.

<sup>21</sup> Представленное автором сообщения резюме сообщения, 17 февраля 2014 года, приложение 2а.

<sup>22</sup> Там же, приложения 3а и 3б.

<sup>23</sup> Ответ Стороны на сообщение, пункт 32.

<sup>24</sup> Представленное автором сообщения резюме сообщения, 17 февраля 2014 года, приложение 3с; ответ Стороны на сообщение, пункт 33.

### С. Внутренние средства правовой защиты

37. Автор сообщения утверждает, что судебный пересмотр в надзорном порядке в соответствующей Стороне на практике не является доступным для общественности, поскольку для участия в таком разбирательстве необходимы значительные финансовые ресурсы в сотни тысяч евро, и, следовательно, его нельзя считать действенным средством правовой защиты<sup>25</sup>. Автор сообщения подкрепил свое утверждение несколькими примерами, в том числе из собственного опыта<sup>26</sup>. В поддержку его оценки являющаяся наблюдателем организация «Экологическая опора» представила детальный документ<sup>27</sup>.

38. Автор сообщения далее утверждает, что в качестве частного лица ему вряд ли было бы предоставлено право обратиться в суд с ходатайством о судебном пересмотре в порядке надзора решения о продлении срока действия разрешений, поскольку он, будучи представителем общественности, не участвовал в принятии решений и в подаче заявок на выдачу разрешения на производство работ<sup>28</sup>. Кроме того, суд связан законодательством, в данном случае Законом о планировании и освоении территории 2000 года; и практически предопределено, что по этому делу суды оказались бы не в состоянии отменить продление разрешений, поскольку соответствующие решения основаны на этом законодательном акте. Следовательно, ему пришлось бы оспорить само законодательство, в связи с чем ему, по всей вероятности, потребовалось бы обратиться в Верховный суд, что не представляется возможным для частного лица<sup>29</sup>.

39. Автор сообщения также утверждает, что даже если бы ему удалось преодолеть вышеупомянутые препятствия и его обращение о проведении судебного пересмотра в порядке надзора увенчалось бы успехом, то и в этом случае у него не было бы никаких гарантий на получение надлежащего средства правовой защиты, поскольку данное дело было бы просто возвращено органу планирования; после этого инициатор проекта подал бы новую заявку на производство работ, но при этом он бы выполнил требование об участии общественности, а орган планирования был бы должен просто «учесть» полученные представления. Автор утверждает, что неразумно ожидать, чтобы гражданин как частное лицо рисковал своим личным имуществом, участвуя в рискованных и дорогостоящих судебных разбирательствах только для того, чтобы иметь возможность высказать свое мнение<sup>30</sup>.

40. Автор сообщения заявляет, что ссылки соответствующей Стороны на ранее существовавшие возможности для участия (см. пункт 46 ниже) относятся к совершенно иному процессу планирования и поэтому не имеют отношения к делу. Он также заявляет, что у него есть вопросы по поводу выдачи разрешения в 2004 году, которые противоречат утверждению соответствующей Стороны о предоставлении широких возможностей для участия<sup>31</sup>.

41. В представленной новой информации от 1 декабря 2017 года автор сообщения обратил внимание Комитета на решение высокого суда по делу *Мерриман и другие против Совета графства Фингал; Друзья ирландской окружающей среды против Совета графства Фингал*<sup>32</sup> от 21 ноября 2017 года. Он утверждает, что в этом решении, в частности, прямо указано, что, по мнению ирландских судов, решения, подпадающие под статью 42, не подпадают под действие статьи 6 Конвенции. В нем также однозначно указано, что возможность судебного пересмотра в порядке надзора

<sup>25</sup> Замечания автора сообщения по предварительной приемлемости, 27 марта 2015 года, стр. 3.

<sup>26</sup> Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 ноября 2016 года, пункты 9–11.

<sup>27</sup> См. письмо организации «Экологическая опора» от 13 сентября 2016 года, включая приложения, и ее замечания по сообщению и ответам Стороны на вопросы Комитета, 28 ноября 2016 года.

<sup>28</sup> Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 ноября 2016 года, пункт 15.

<sup>29</sup> Там же, пункт 16.

<sup>30</sup> Там же, пункт 17.

<sup>31</sup> Замечания автора сообщения по ответу Стороны на сообщение, 14 декабря 2015 года, пункты 3 и 4.

<sup>32</sup> Irish High Court, *Merriman and others v. Fingal County Council; Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*, Case No. [2017] IEHC 695, Judgment, 21 November 2017.

жестко ограничивается наличием проблем, связанных с процессуальной правоспособностью и чрезвычайно узким кругом вопросов, подлежащих судебному пересмотру ввиду «ограниченности предписанных дискреционных правомочий» у выносящего решения государственного органа<sup>33</sup>.

42. Имеющая статус наблюдателя организация «Экологическая опора» отмечает, что в данном случае общественность не была проинформирована о решениях в отношении продления срока действия соответствующих разрешений или о возможности подать апелляцию в «Ан борд плянала»<sup>34</sup>.

43. Соответствующая Сторона утверждает, что автор сообщения не исчерпал внутренние средства правовой защиты и поэтому сообщение должно быть признано неприемлемым в соответствии с пунктом 21 приложения к решению I/7. Она утверждает, что разрешение на разработку карьера было выдано в 2004 году сроком до 2013 года, а разрешение о продлении срока его службы было выдано в 2010 году, а также в 2013 году. Согласно соответствующей Стороне, на оба разрешения распространяются процедуры оценки воздействия на окружающую среду и всесторонних консультаций с общественностью, право на обжалование в «Ан борд плянала» и право добиваться доступа к правосудию посредством судебного пересмотра в порядке надзора в высоком суде для оспаривания материально-правовой или процессуальной законности соответствующих решений<sup>35</sup>.

44. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что, хотя принятые в 2013 году решения о продлении срока действия разрешений на пять лет до 2018 года (см. пункты 34 и 36 выше) не подлежат обжалованию в «Ан борд плянала»<sup>36</sup>, они могли бы быть пересмотрены в высоком суде в порядке надзора, однако автор сообщения не воспользовался этой возможностью<sup>37</sup>. Соответствующая Сторона заявляет, что такой пересмотр в высоком суде ограничился бы оценкой выполнения инициатором проекта установленных законодательством жестких технических условий в связи с продлением срока действия разрешения<sup>38</sup>, а также того, действовал ли орган, принявший соответствующее решение, разумно и рационально на основе представленных ему сведений<sup>39</sup>.

45. Соответствующая Сторона заявляет, что утверждение автора сообщения о том, что оспаривание в высоком суде было бы сопряжено с расходами, превышающими его финансовые возможности, является доводом, представленным на поздней стадии, который является недостаточно обоснованным и не оправдывающим неисчерпание внутренних средств правовой защиты<sup>40</sup>. Она также заявляет, что это утверждение не лежит в основе настоящего сообщения. Соответствующая Сторона представляет оценку факторов, которые следует учитывать при расчете расходов на процедуры обжалования в судебном порядке, но вместе с тем отмечает, что любая конкретная цифра обязательно будет произвольной и гипотетической<sup>41</sup>.

46. Соответствующая Сторона далее утверждает, что представителям общественности были предоставлены широкие возможности для участия в предусмотренных законом консультациях, а также для подачи обжалования на применение соответствующих процедур, касающихся выдачи разрешений на

<sup>33</sup> Представленная автором обновленная информация об изменениях, 1 декабря 2017 года, стр. 2 и 3.

<sup>34</sup> Замечания организации «Экологическая опора» по сообщению автора сообщения и ответы Стороны на вопросы Комитета, 28 ноября 2016 года, пункты 23 и 24.

<sup>35</sup> Замечания Стороны по вопросу о предварительной приемлемости, 27 марта 2015 года, стр. 2.

<sup>36</sup> Ответы Стороны на вопросы Комитета, 18 ноября 2016 года, пункт 17.

<sup>37</sup> Там же, пункт 18, замечания Стороны по вопросу о предварительной приемлемости, 27 марта 2015 года, стр. 2.

<sup>38</sup> Ответы Стороны на вопросы Комитета, 18 ноября 2016 года, пункты 19 и 27.

<sup>39</sup> Там же, пункты 29 и 31.

<sup>40</sup> Ответ Стороны на сообщение, 27 ноября 2015 года, сноска 1.

<sup>41</sup> Ответы Стороны на вопросы Комитета, 18 ноября 2016 года, пункты 43–66.



разработку карьера в 1998–2010 годах, и что в связи с этими процедурами представители общественности трижды обращались в «Ан борд плянала»<sup>42</sup>.

## **D. Вопросы существа**

### **Применимость пункта 1) а) статьи 6 Конвенции**

#### *Пункт 16 приложения I к Конвенции*

47. Автор сообщения утверждает, что площадь рассматриваемого в данном случае карьера значительно превышает пороговое значение в 25 га, установленное в пункте 16 приложения I к Конвенции, и поэтому на него распространяется действие пункта 1 а) статьи 6 Конвенции. Он утверждает, что, хотя площадь горного отвода карьера составляет около 22 га, с учетом используемого для накопления отвалов земельного участка, а также прилегающих земельных участков, находящихся в собственности и под контролем инициатора проекта, общая площадь горного отвода достигает 37,773 га. Он далее отмечает, что на прилегающих землях на площади, равной 43,4 га, существует еще один карьер, который эксплуатируется другой компанией («Килсаран конкрит лтд.», см. пункт 30 выше). Он утверждает, что эти два карьера не следует рассматривать изолированно и что общая площадь горных отводов этих карьеров составляет около 65 га<sup>43</sup>.

48. Соответствующая Сторона утверждает, что ни один из упомянутых в сообщении видов деятельности по освоению территории (т.е. решения Совета графства Мит с регистрационными номерами 97/1868, ТА/30334 и ТА/900976), не подпадает под пункт 1) а) статьи 6 Конвенции, поскольку речь не идет о карьерах, площадь которых превышает установленный в пункте 16 приложения I к Конвенции пороговый уровень в 25 га. Соответствующая Сторона утверждает, что площадь взаимосвязанных принадлежащих инициатору проекта участков, на которые выданы разрешения, равна общей площади рабочей зоны карьера, составляющей 16,79 га, при этом она находится в пределах горного отвода, под который выделен более крупный участок общей площадью 22,145 га, причем ни один из этих участков не достигает порогового значения, установленного в пункте 1) а) статьи 6 Конвенции<sup>44</sup>.

#### *Пункт 20 приложения I к Конвенции*

49. Автор сообщения утверждает, что, согласно упомянутому в пунктах 23 и 24 выше законодательству соответствующей Стороны, для всех карьеров площадью более 5 га требуется проведение оценки воздействия на окружающую среду<sup>45</sup>.

50. Соответствующая Сторона соглашается с тем, что в соответствии со своим законодательством в связи с выдачей первоначального разрешения на разработку карьера площадью более 5 га проводится оценка воздействия на окружающую среду. Вместе с тем она утверждает, что разрешение на продление срока действия разрешения на проведение карьерных работ не требует проведения оценки воздействия на окружающую среду ни по законодательству Европейского союза, ни по национальному законодательству и что поэтому пункт 20 приложения I к Конвенции не применим<sup>46</sup>. Соответствующая Сторона утверждает, что первоначальные решения подлежали оценке с точки зрения участия общественности и воздействия на окружающую среду и что в компетенцию Комитета не входит рассмотрение вопроса о непроведении оценки воздействия на окружающую среду в связи с продлением срока службы карьера<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Ответ Стороны на сообщение, 27 ноября 2015 года, пункты 5 и 6.

<sup>43</sup> Ответы автора сообщения на вопросы Комитета, 19 декабря 2014 года, стр. 1 и 2.

<sup>44</sup> Ответ Стороны на сообщение, пункт 10.

<sup>45</sup> Ответы автора сообщения на вопросы Комитета, 19 декабря 2014 года, стр. 2 и 3.

<sup>46</sup> Ответ Стороны на сообщение, пункты 35 и 36.

<sup>47</sup> Там же, пункт 37.

51. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что выданные в 2013 году разрешения не являются решениями о выдаче разрешений по смыслу пункта 1) а) статьи 6 Конвенции и, поскольку решения о продлении срока действия существующего разрешения являются решением «незначительной или второстепенной важности», она ссылается в этой связи на пункт 41 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2006/17 (Европейский союз), и в частности на его следующее положение<sup>48</sup>:

«...даже решения, касающиеся окружающей среды, которые, возможно, требуется принять с целью разрешить осуществление того или иного вида деятельности, могут значительно отличаться друг от друга по своей важности и/или экологической значимости. Некоторые из таких решений могут иметь небольшое или второстепенное значение или ограниченную экологическую значимость и, соответственно, не будут оправдывать применения полномасштабной процедуры обеспечения участия общественности»<sup>49</sup>.

### **Применимость пункта 10) статьи 6 Конвенции**

52. Автор сообщения утверждает, что предусмотренная в пункте 1 а) статьи 42 Закона о планировании и освоении территории 2000 года процедура продления срока действия никогда не предназначалась для применения в связи с выдачей разрешений на разработку карьеров. Он утверждает, что планирующий орган не выполнил свои обязательства по обеспечению проведения оценки воздействия на окружающую среду и соответствующей оценки, а также по обеспечению участия общественности в контексте продления срока службы карьера<sup>50</sup>.

53. Соответствующая Сторона заявляет о необходимости проводить различие между пунктами 1 а) i) и ii) статьи 42 Закона о планировании и освоении территории 2000 года и пунктом 10 статьи 6 Конвенции, поскольку в первом случае условия функционирования разрешенного вида освоения территории не пересматриваются и не обновляются. Скорее, разрешенному виду освоения территории отводится только такое количество дополнительного времени, которое считается необходимым и разумным для завершения разрешенного вида освоения территории в рамках параметров разрешенного вида освоения территории и воздействия на окружающую среду и его смягчения, которые были установлены на первоначальном этапе консультаций по вопросам планирования и согласования<sup>51</sup>. Этот дополнительный период не является бессрочным, поскольку он должен быть определен как единый период, не превышающий пяти лет, и должен соответствовать периоду, который считается необходимым для завершения разрешенного вида освоения территории<sup>52</sup>. Кроме того, продление может применяться только один раз, за исключением некоторых обстоятельств, предусмотренных в пункте 7 статьи 42 Закона о планировании и освоении территории 2000 года<sup>53</sup>.

54. Соответствующая Сторона утверждает, что в соответствии с пунктом 1) а) статьи 42 орган планирования (в данном случае Совет графства Мит) не принимает решение по существу, которое бы оказывало существенное воздействие на окружающую среду, а ограничивается продлением действия разрешения на пять лет, если предусмотренные в соответствующем решении требования были выполнены<sup>54</sup>. Продление не может сопровождаться какими-либо условиями и в связи с ним не проводится оценка воздействия на окружающую среду. Она утверждает, что, поскольку параметры разрешенного вида освоения территории и воздействия на

<sup>48</sup> Ответ Стороны на сообщение, пункты 13 и 14; вступительное заявление Стороны на рассмотрении, состоявшемся на пятьдесят втором совещании Комитета, 9 марта 2016 года, пункт 15.

<sup>49</sup> ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, пункт 41.

<sup>50</sup> Сообщение, пункт 22.

<sup>51</sup> Вступительное заявление автора сообщения на обсуждении, состоявшемся в ходе пятьдесят второго совещания Комитета, 9 марта 2016 года, пункты 27 и 30.

<sup>52</sup> Ответ Стороны на сообщение, пункты 18, 23 и 28.

<sup>53</sup> Там же, сноски 8 и 11.

<sup>54</sup> Там же, пункты 23 и 28.

окружающую среду устанавливаются на этапе первоначальных консультаций по планированию и согласованию, необходимость в дальнейшем участии общественности отсутствует<sup>55</sup>. Сторона утверждает, что в соответствии с Законом о планировании и освоении территории 2000 года первоначальное разрешение автоматически влечет за собой право на продление еще на пять лет при условии соблюдения определенных конкретных требований<sup>56</sup>. Орган планирования может выдвигать только дополнительные условия, требующие обеспечения надлежащей безопасности для удовлетворительного завершения предлагаемого вида освоения территории<sup>57</sup>.

#### **Соблюдение статьи 6 Конвенции**

55. Автор сообщения утверждает, что до принятия Советом графства Мит решения о продлении срока действия разрешения в 2013 году Совет не уведомил каким-либо образом общественность, и она не приняла участия в его выработке. Автор сообщения утверждает, что он и местная община знали, что срок действия разрешений на разработку Траммонского карьера истекает в августе 2013 года и что в связи с тем, что инициатор проекта в значительной степени не выполнил условия разрешений, местные жители с нетерпением ожидали возможности поднять возникшие вопросы в связи с подачей любой заявки на продление срока эксплуатации этого карьера. В этой связи еще до истечения срока действия разрешений они ожидали появления на территории карьера объявления о подаче заявки на проведение работ; однако такое объявление размещено не было<sup>58</sup>. Автор далее заявляет, что, когда Совету было предложено обратить внимание на необходимость участия общественности в этом процессе, он был проинформирован о том, что законодательством не предусмотрено право общественности подавать представления<sup>59</sup>.

56. Автор сообщения и имеющая статус наблюдателя организация «Экологическая опора» утверждают, что ссылки соответствующей Стороны на процедуры участия общественности и обжалования ранее выданных разрешений на разработку карьера (см. пункты 43 и 46 выше и пункт 57 ниже) являются неуместными<sup>60</sup> и не учитывают также возможности того, что люди могли переехать в этот район после принятия предыдущих решений<sup>61</sup>.

57. Соответствующая Сторона утверждает, что, хотя, по ее мнению, статья 6 не распространяется на решение о продлении срока службы Траммонского карьера, вопрос о карьере был предметом всеобъемлющего участия общественности. В этой связи соответствующая Сторона ссылается на процедуры участия общественности, проведенные в 1997, 2004 и 2010 годах в связи с выдачей разрешений с регистрационными номерами 97/1868, ТА/30334 и ТА/900976 и обжалованием этих разрешений в «Ан борд плянала» (см. пункты 29, 30 и 32 выше)<sup>62</sup>. Соответствующая Сторона также упоминает об отказе «Ан борд плянала» в выдаче четвертого разрешения (регистрационный номер – ТА/60629, см. пункт 31 выше) после подачи обжалования третьими сторонами; в этой связи соответствующая Сторона утверждает, что данный факт является недвусмысленным свидетельством успешного применения

<sup>55</sup> Вступительное заявление автора сообщения, состоявшееся на обсуждении, состоявшемся в ходе пятьдесят второго совещания Комитета, 9 марта 2016 года, пункты 29 и 30.

<sup>56</sup> Ответ Стороны на сообщение, пункт 18.

<sup>57</sup> Там же, пункт 25.

<sup>58</sup> Ответы автора сообщения на вопросы Комитета, 18 ноября 2016 года, пункт 4.

<sup>59</sup> Подготовленное автором сообщения резюме сообщения, 17 февраля 2014 года, пункт 5 а).

<sup>60</sup> Дополнительные замечания автора сообщения, 1 декабря 2016 года, пункт 13; замечания организации «Экологическая опора» по ответам автора сообщения и Стороны на вопросы Комитета, 28 ноября 2016 года, пункт 40.

<sup>61</sup> Замечания автора сообщения по ответам соответствующей Стороны на вопросы, 28 ноября 2016 года, пункт 31; замечания организации «Экологическая опора» по ответам автора сообщения и Стороны на вопросы Комитета, 28 ноября 2016 года, пункт 41.

<sup>62</sup> Ответ Стороны на сообщение, пункты 39 и 40.

принципа участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности<sup>63</sup>.

58. По поводу выданного в 2010 году разрешения соответствующая Сторона утверждает, что доклад об оценке воздействия на окружающую среду был включен в заявку на выдачу разрешения, и, поскольку данный вид освоения территории имел подпороговые параметры, к нему была применена статья 102 Регламента планирования и освоения территории 2001 года с внесенными в него поправками (см. пункт 25 выше)<sup>64</sup>.

#### **Применимость статьи 7 Конвенции**

59. Автор сообщения утверждает, что разрешение на продление срока службы карьера, выданное в 2013 году, является планом, и в этой связи все разрешения на проведение работ в Ирландии регулируются Законом о планировании и освоении территории 2000 года. Он заявляет, что статья 32 этого Закона налагает общее обязательство в связи с получением разрешения<sup>65</sup>.

60. Соответствующая Сторона отмечает, что предмет сообщения связан с продлением срока разрешенного вида освоения территории (в данном случае – разработки карьера) в соответствии со статьей 42 Закона о планировании и освоении территории 2000 года. Она утверждает, что продление явно не связано с подготовкой планов, программ и политики, касающихся окружающей среды, как это предусмотрено в статье 7 Конвенции. Соответствующая Сторона заявляет, что в силу этого утверждение автора сообщения по статье 7 Конвенции является явно необоснованным<sup>66</sup>.

### **III. Рассмотрение и оценка, вынесенная Комитетом**

61. Ирландия сдала на хранение ратификационную грамоту по Конвенции 20 июня 2012 года, и, соответственно, Конвенция вступила в силу для соответствующей Стороны 18 сентября 2012 года, т.е. через 90 дней после сдачи ратификационной грамоты на хранение.

#### **Приемлемость и исчерпание внутренних средств правовой защиты**

62. Соответствующая Сторона утверждает, что в соответствии с пунктами 20 и 21 приложения к решению I/7 сообщение следует признать неприемлемым ввиду неисчерпания внутренних средств правовой защиты. Она утверждает, что у автора сообщения было две возможности для исчерпания внутренних средств правовой защиты, но он не использовал ни одну из них. Во-первых, он мог оспорить выданные в 2004 и 2010 годах разрешения (каждое из которых подпадает под процедуры оценки воздействия на окружающую среду и участия общественности) на время их выдачи. Во-вторых, он мог бы оспорить принятые в 2013 году решения о продлении срока действия ранее выданных разрешений.

63. Комитет отмечает, что соответствующая Сторона не представила никаких доказательств того, что на время проведения процедур участия общественности в процессе выдачи разрешений в 2004 и 2010 годах общественность была уведомлена о том, что срок действия этих разрешений может фактически истечь в августе 2018 года, а не в августе 2013 года, как указано в этих разрешениях. В силу этого Комитет считает довод соответствующей Стороны о том, что сообщение должно быть признано неприемлемым, поскольку автор сообщения не оспорил разрешения, выданные в 2004 и 2010 годах, логически неверным и необоснованным.

<sup>63</sup> Там же, пункт 41.

<sup>64</sup> Ответ участника на просьбу Комитета о разъяснении, 31 мая 2019 года.

<sup>65</sup> Ответы автора сообщения на вопросы Комитета, 19 декабря 2014 года, стр. 3.

<sup>66</sup> Ответ Стороны на сообщение, пункт 44.

64. Затем Комитет рассматривает утверждение соответствующей Стороны о том, что сообщение должно быть признано неприемлемым, поскольку автор сообщения не ходатайствовал о судебном пересмотре в порядке надзора выданного в 2013 году решения о продлении. Соответствующая Сторона признает, что в случае подачи такого ходатайства высокий суд ограничился бы оценкой соблюдения владельцем разрешения установленных законодательством жестких технических условий в связи с продлением срока действия разрешения<sup>67</sup> и установлением того, действовал ли орган, принявший соответствующее решение, разумно и рационально на основе представленных ему сведений<sup>68</sup>. В этой связи соответствующая Сторона ссылается на решение высокого суда по делу *«Лаках кворриз лтд.» против Городского Совета Голуэй*<sup>69</sup>. По поводу пересмотра решения, подпадающего под статью 42, то в этом решении указано следующее:

«При принятии своего решения орган планирования имеет крайне ограниченные дискреционные полномочия, и его роль, как представляется, сводится к установлению того, выполнил ли заявитель предусмотренные законом условия, необходимые для продления срока действия разрешения, при этом законодательство не предусматривает какого-либо участия третьей стороны. Все эти обстоятельства, как правило, означают, что роль органа планирования в отношении заявки, поданной на основании статьи 42, заключается в принятии административного решения, что ограничивает возможности для проведения его судебного пересмотра в порядке надзора в качестве средства правовой защиты».

65. На вышеупомянутое решение также сослался высокий суд в принятом им в ноябре 2017 года решении по делу *Мерриман и другие против Совета графства Фингал; Друзья ирландской окружающей среды против Совета графства Фингал*<sup>70</sup>, который отклонил ходатайство о судебном пересмотре в порядке надзора решения о продлении разрешения на строительство новой взлетно-посадочной полосы в аэропорту Дублина в соответствии со статьей 42<sup>71</sup>. В своем решении от ноября 2017 года высокий суд рассмотрел более чем тридцатилетнюю ирландскую судебную практику в отношении ходатайств о судебном пересмотре в порядке надзора решений о продлении разрешений. Эта судебная практика со всей очевидностью свидетельствует о том, что общественность не имеет права на уведомление или консультации до принятия решения, подпадающего под статью 42<sup>72</sup>. Кроме того, судебная практика показывает, что при принятии решения по ходатайству о судебном пересмотре решения, подпадающего под статью 42, роль суда жестко ограничена обеспечением соблюдения установленных в статье 42 критериев и что суд не вправе принимать во внимание какие-либо другие соображения, включая экологические соображения<sup>73</sup>.

66. На основе судебной практики соответствующей Стороны Комитет приходит к выводу о том, что у автора сообщения практически не было перспектив для успешного оспаривания принятых в 2013 году решений о продлении действия разрешений путем судебного пересмотра в порядке надзора.

<sup>67</sup> Ответ Стороны на вопросы Комитета, 18 ноября 2016 года, пункты 19 и 27.

<sup>68</sup> Там же, пункты 29 и 31.

<sup>69</sup> Irish High Court, *Lackagh Quarries Ltd v. Galway City Council*, Case No. [2010] IEHC 479, Judgment, 21 December 2010.

<sup>70</sup> Irish High Court, *Merriman and others v. Fingal County Council; Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*.

<sup>71</sup> Ответ Стороны на просьбу Комитета о предоставлении информации, 27 ноября 2018 года, приложение 2.

<sup>72</sup> См., например, Irish High Court, *Merriman and others v. Fingal County Council; Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*, paras. 50 and 82; and Irish High Court, *Coll v. Donegal County Council*, Case No. [2005] IEHC 231, Judgment, 7 July 2005.

<sup>73</sup> См., например, Irish High Court, *State (McCoy) v. Dun Laoghaire Corporation* [1985] I.L.R.M. 533, 537, Judgment, 1 June 1984; and Irish High Court, *Lackagh Quarries Ltd v. Galway City Council*, paras. 56 and 66.

67. В соответствии с пунктом 21 приложения к решению I/7 Комитету следует на всех соответствующих этапах учитывать любые имеющиеся внутренние средства правовой защиты, если только их применение неоправданно не затягивается или если только они явно не обеспечивают эффективных и достаточных средств правовой защиты.

68. В свете судебной практики, рассмотренной высоким судом в принятом им в ноябре 2017 года решении по делу *Мерриман и другие против Совета графства Фингал; Друзья ирландской окружающей среды против Совета графства Фингал*, Комитет считает полностью очевидным тот факт, что судебный пересмотр в порядке надзора, который является единственным доступным внутренним средством правовой защиты, не обеспечивает представителям общественности эффективных и достаточных средств правовой защиты в связи с оспариванием решений о продлении срока действия разрешений, подпадающих под статью 42, в частности решений, принятых в 2013 году. В силу этого Комитет считает сообщение приемлемым.

### **Круг вопросов, рассмотренных Комитетом**

69. Комитет не будет рассматривать какие-либо предполагаемые нарушения законодательства Европейского союза, в частности Директивы об оценке воздействия на окружающую среду, поскольку автор сообщения не обосновал, каким образом любые такие предполагаемые нарушения в данном случае могут быть приравнены к несоблюдению Конвенции.

### **Применимость статьи 6 к разрешениям на разработку карьеров, принятым в 1998, 2004 и 2010 годах**

70. Стороны пришли к общему мнению о том, что на момент выдачи компании «Киган кворриз лтд.» трех разрешений в 1998, 2004 и 2010 годах законодательством соответствующей Стороны предписывалось проведение оценки воздействия на окружающую среду разработки карьера площадью более 5 га (см. пункты 23 и 24 выше).

#### *Разрешение на разработку карьера, выданное в 1998 году*

71. 30 октября 1998 года Совет округа Мит выдал г-ну Джону Кигану разрешение 97/1868 на разработку карьера площадью рабочей зоны 8,5 га<sup>74</sup>. Площадь разрешенной рабочей зоны карьера превысила пороговое значение, равное 5 га, в связи с чем в обязательном порядке проводится оценка воздействия на окружающую среду. Была проведена процедура оценки воздействия на окружающую среду, включая участие общественности (см. пункты 23, 29 и 57 выше). В свете вышеизложенного Комитет считает, что разрешение 97/1868 в соответствии с национальным законодательством является решением о выдаче разрешения на вид деятельности, подлежащий процедуре оценки воздействия на окружающую среду, включая участие общественности, как это предусмотрено в пункте 20 приложения I к Конвенции, и, следовательно, этот вид деятельности подпадает под действие пункта 1) а) статьи 6 Конвенции.

72. Установив в пункте 71 выше, что первоначальное разрешение 1998 года было выдано в отношении вида деятельности, подпадающего под действие пункта 20 приложения I к Конвенции, и, следовательно, оно является решением о выдаче разрешения в отношении вида деятельности, подпадающего под пункт 1) а) статьи 6 Конвенции, Комитет не считает необходимым рассматривать утверждение автора сообщения о том, что разрешение 1998 года также затрагивало вид деятельности, подпадающий под пункт 16 приложения I к Конвенции.

#### *Разрешение на разработку карьера, выданное в 2004 году*

73. 5 марта 2004 года Совет округа Мит выдал компании «Киган кворриз лтд.» разрешение ТА/30334 на расширение первоначально установленной площади рабочей

<sup>74</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 1, стр. 1.

зоны карьера до 15,88 га<sup>75</sup>. Таким образом, разрешение ТА/30334 означает увеличение площади первоначальной рабочей зоны карьера, предусмотренной в разрешении 97/1868, еще на 7,33 га. Поскольку расширение на 7,33 га превышает пороговый показатель, равный 5 га, установленный ирландским законодательством для проведения обязательной оценки воздействия на окружающую среду, Комитет считает, что в соответствии с пунктом 22 приложения I к Конвенции выдача разрешения ТА/30334 означает продление деятельности, в рамках которой само продление отвечает пороговому показателю, указанному в пункте 20 приложения I к Конвенции. Следовательно, разрешение ТА/30334 также является решением, разрешающим вид деятельности, подпадающий под действие пункта 1) а) статьи 6 Конвенции.

*Разрешение на разработку карьера, выданное в 2010 году*

74. 7 января 2010 года Совет округа Мит выдал компании «Киган кворриз лтд.» разрешение ТА/900976 на расширение площади рабочей зоны упомянутого выше карьера на 2,85 га<sup>76</sup>. Несмотря на то, что дополнительная площадь была ниже порогового значения, установленного национальным законодательством для проведения обязательной оценки воздействия на окружающую среду, до выдачи разрешения была проведена оценка воздействия на окружающую среду, включая участие общественности. Соответственно, Комитет считает, что разрешение ТА/900976 является решением о выдаче разрешения на вид деятельности, подпадающий под процедуру оценки воздействия на окружающую среду, включая участие общественности, в соответствии с национальным законодательством, как это предусмотрено в пункте 20 приложения I, и, следовательно, видом деятельности, подпадающим под действие пункта 1) а) статьи 6 Конвенции.

**Применимость статьи 6 к решениям о продлении срока действия, принятым в 2013 году:**

**Пункт 1) а) статьи 6 и пункт 20 приложения I**

75. Стороны расходятся во мнениях относительно необходимости проведения оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством в связи с выдачей разрешений на продление срока службы карьера в 2013 году. Как справедливо отмечает соответствующая Сторона, в соответствии с национальным законодательством Комитет не обязан определять, требуется ли проведение оценки воздействия на окружающую среду. Исходя из этого, и поскольку автор сообщения не доказал, что национальное законодательство действительно требует проведения оценки воздействия на окружающую среду в связи с выдачей разрешений на продление срока службы карьера, Комитет считает, что выданные в 2013 году разрешения на продление срока службы карьера не подпадают под действие пункта 20 приложения I к Конвенции.

**Пункт 10 статьи 6**

76. Установив в пунктах 71, 73 и 74 выше, что выданные в 1998, 2004 и 2010 годах разрешения на разработку карьера являются решениями, подпадающими под положения статьи 6 Конвенции, Комитет переходит к рассмотрению вопроса о том, являются ли выданные в 2013 году три разрешения на продление срока действия разрешений 1998, 2004 и 2010 годов пересмотром или обновлением условий осуществления деятельности согласно этим разрешениям по смыслу пункта 10) статьи 6 Конвенции.

77. В предварительном порядке Комитет отмечает, что в формулировке пункта 10) статьи 6 отсутствуют какие-либо элементы, ограничивающие его применение только пересмотром или обновлением условий осуществления деятельности, которые сами по

<sup>75</sup> Там же, стр. 2.

<sup>76</sup> Там же, стр. 6 и 7, и замечания Стороны по проекту выводов Комитета, 14 августа 2019 года, пункт 6.

себе подлежат оценке воздействия на окружающую среду. Более того, Комитету ясно, что пункт 10) статьи 6 Конвенции применяется к пересмотру или обновлению условий осуществления вида деятельности, подпадающего под действие статьи 6 Конвенции, независимо от того, требуется ли в рамках самого процесса пересмотра или обновления проводить оценку воздействия на окружающую среду<sup>77</sup>.

*Пересмотр или обновление условий осуществления деятельности согласно разрешениям, выданным в 1998, 2004 и 2010 годах*

78. Комитет отмечает, что если заявка подается в соответствии с пунктом 1 а) статьи 42 Закона о планировании и освоении территории 2000 года, то орган планирования обязан продлить «срок» (продолжительность) действия разрешения до пяти лет, если выполняются требования, изложенные в этом положении.

79. Как отметил Комитет в своих выводах по сообщению АССС/С/2014/104 (Нидерланды): «Комитет считает, что разрешенная продолжительность деятельности очевидным образом является условием осуществления этой деятельности, которое имеет важное значение. Следовательно, любое изменение разрешенной продолжительности деятельности, будь то ее сокращение или продление, является пересмотром или обновлением условий осуществления этой деятельности»<sup>78</sup>.

80. Исходя из вышесказанного, Комитет считает, что выданные в 2013 году три разрешения на продление срока действия разрешений 1998, 2004 и 2010 годов равнозначны пересмотру или обновлению условий деятельности по проведению карьерных работ по смыслу пункта 10 статьи 6 Конвенции. Ниже Комитет рассматривает вопрос о том, были ли фактически выполнены требования пункта 10) статьи 6 в отношении разрешений 2013 года.

*Mutatis mutandis, а также в тех случаях, когда это целесообразно*

81. В соответствии с пунктом 10 статьи 6 соответствующая Сторона обязана обеспечить применение положений пунктов 2–9 статьи 6 к принятому в марте 2013 года решению «mutatis mutandis, а также в тех случаях, когда это целесообразно».

*i) Mutatis mutandis*

82. В своих выводах по сообщению АССС/С/2014/104 (Нидерланды) Комитет постановил:

«Включенная в пункт 10 формулировка mutatis mutandis означает лишь "с необходимыми изменениями". Другими словами, при применении положений пунктов 2–9 статьи 6 при пересмотре или обновлении условий осуществления деятельности, подпадающей под статью 6, государственный орган применяет эти пункты с необходимыми изменениями»<sup>79</sup>.

*ii) В тех случаях, когда это целесообразно*

83. По поводу формулировки «в тех случаях, когда это целесообразно» Комитет напоминает о том, что в своих выводах по сообщению АССС/С/2009/41 (Словакия) он постановил, что, хотя каждой Стороне в рамках пункта 10) статьи 6 предоставляется определенная свобода, это не означает, что определение целесообразности или нецелесообразности обеспечения участия общественности отдано на полное усмотрение соответствующей Стороны<sup>80</sup>. В своих выводах по сообщению АССС/С/2013/99 (Испания) Комитет заявил, что свобода усмотрения при определении «целесообразности» применения положений пунктов 2–9 статьи 6 Конвенции должна считаться даже еще более ограниченной, если само обновление условий осуществления деятельности может оказать значительное воздействие на

<sup>77</sup> См., например, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, пункты 29 и 66.

<sup>78</sup> ECE/MP.PP/C.1/2019/3, пункт 65.

<sup>79</sup> Там же, пункт 70.

<sup>80</sup> ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, пункт 55.



окружающую среду<sup>81</sup>. В своих выводах по сообщению АССС/С/2014/104 (Нидерланды) Комитет ясно указал: «, что за исключением тех случаев, когда изменение разрешенного срока является минимальным и когда очевидно, что оно будет иметь незначительные последствия для окружающей среды или таких последствий не будет совсем, при продлении сроков целесообразно руководствоваться положениями статьи 6»<sup>82</sup>.

84. Комитету ясно, что срок продления осуществления того или иного вида деятельности на пять лет ни в коей мере не является минимальным<sup>83</sup>. В этой связи Комитет не может согласиться с утверждением соответствующей Стороны о том, что никаких изменений в условиях осуществления деятельности карьера не произошло и что в этой связи нет необходимости в дальнейшем участии общественности.

85. Кроме того, Комитет не считает обоснованным выдвинутый соответствующей Стороной довод о том, что общественность имела возможность представить свои мнения о возможном воздействии на окружающую среду в результате продления срока осуществления этой деятельности во время проведения процедур участия общественности в 1997, 2004 и 2010 годах (см. пункты 43, 46 и 57 выше). Соответствующая Сторона не представила никаких доказательств того, что до выдачи разрешений на разработку карьера в 1998, 2004 и 2010 годах общественность была уведомлена о том, что в 2013 году эти разрешения могут быть продлены еще на пять лет. В этой связи Комитет приходит к выводу о том, что утверждение соответствующей Стороны является необоснованным.

86. Исходя из вышеизложенного, Комитет приходит к выводу о том, что было «целесообразно» и, следовательно, необходимо применить положения пунктов 2)–9) статьи 6 при принятии решений о выдаче разрешений в 2013 году<sup>84</sup>. Соответственно, Комитет считает, что, не предоставив общественности возможность участвовать в принятии решений относительно выдачи разрешений на продление срока эксплуатации Траммонского карьера в 2013 году, соответствующая Сторона не выполнила положения пункта 10 статьи 6 Конвенции.

#### *Правовая база соответствующей Стороны*

87. Настоящее сообщение касается продления в соответствии со статьей 42 «соответствующего периода» (срока) действия трех разрешений, касающихся Траммонского карьера. Выданные в 1998 и 2004 годах разрешения были продлены в соответствии с пунктом 1) а) i) статьи 42 Закона 2000 года о планировании и освоении территории (см. пункт 34 выше), а разрешение 2010 года было продлено в соответствии с пунктом 1) а) ii) статьи 42 (см. пункт 36 выше).

88. Установив в пункте 86 выше, что соответствующая Сторона не выполнила положения пункта 10 статьи 6 Конвенции в отношении продления этих трех разрешений, Комитет переходит к рассмотрению самой статьи 42 Закона о планировании и освоении территории 2000 года. В этой связи также весьма поучительны вынесенные в ноябре 2017 года по делу *Мерриман и другие против Совета графства Фингал; Друзья ирландской окружающей среды против Совета графства Фингал*<sup>85</sup> судебное постановление и судебная практика, рассмотренная высоким судом в связи с этим делом. В этом постановлении однозначно указано на то, что при принятии решения по ходатайствам о продлении срока действия разрешения в соответствии со статьей 42 компетентный орган не наделен полномочиями уведомлять общественность или консультироваться с ней до предоставления

<sup>81</sup> ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/17, пункт 85.

<sup>82</sup> ЕСЕ/МР.РР/С.1/2019/3, пункт 71.

<sup>83</sup> Аналогичное мнение высказал Комитет по осуществлению Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) в своих выводах и рекомендациях в развитие инициативы Комитета, касающейся Украины (EIA/IC/CI/4), ЕСЕ/МР.ЕИА/IC/2014/2, приложение, пункты 42, 44 и 45.

<sup>84</sup> См. ЕСЕ/МР.РР/С.1/2019/3, пункт 71.

<sup>85</sup> Irish High Court, *Merriman and others v. Fingal County Council; Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*.

запрашиваемого продления, даже если у него могло быть такое намерение<sup>86</sup>. Если тот или иной орган действительно решит уведомить общественность или проконсультироваться с ней, то в соответствии с ирландским законодательством он будет действовать *ultra vires*<sup>87</sup>.

89. Как видно из продления разрешений в данном случае, пункт 1) а) статьи 42 применяется, в частности при рассмотрении заявок на продление срока деятельности, подпадающих под действие статьи 6 Конвенции. Это означает, что в соответствии с пунктом 1 а) статьи 42 продолжительность деятельности в рамках сферы применения статьи 6 Конвенции может быть продлена на срок до пяти лет без предоставления общественности какой-либо возможности для участия.

90. В пунктах 83–86 выше Комитет прямо указал, что за исключением таких случаев, когда, например, продление срока действия разрешения является предельно минимальным, при продлении подпадающего под действие статьи 6 разрешения «целесообразно» и поэтому необходимо обеспечить участие общественности. Комитет также недвусмысленно указал, что продление срока осуществления деятельности на пять лет отнюдь не является минимальным.

91. В свете вышеизложенного Комитет считает, что, предусматривая механизмы, с помощью которых разрешения на деятельность, подпадающую под действие статьи 6 Конвенции, могут продлеваться на срок до пяти лет без предоставления общественности какой-либо возможности участвовать в принятии решения о продлении, пункты 1) а) i) и ii) статьи 42 Закона о планировании и освоении территории 2000 года не отвечают требованиям пункта 10 статьи 6, в силу чего соответствующая Сторона не соблюдает положения пункта 10 статьи 6 Конвенции.

#### Статья 7

92. По поводу утверждения автора сообщения о том, что выданные в 2013 году разрешения следует рассматривать в качестве плана, касающегося окружающей среды в соответствии со статьей 7 Конвенции, Комитет считает, что автор сообщения не представил никаких доказательств, подтверждающих, что выданные в 2013 году разрешения, рассматриваемые индивидуально или в совокупности с разрешениями 1998, 2004 и 2010 годов, могли бы представлять собой план или программу в соответствии со статьей 7 Конвенции. В этой связи Комитет приходит к выводу о том, что это утверждение автора является необоснованным.

## IV. Выводы и рекомендации

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

### A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения

94. Комитет приходит к выводу о том, что, не предоставив общественности возможности участвовать в принятии решений относительно продления в 2013 году срока действия разрешений на разработку Траммонского карьера, соответствующая Сторона не выполнила положения пункта 10 статьи 6 Конвенции. Кроме того, Комитет считает, что, предусматривая механизмы, с помощью которых разрешения на деятельность, подпадающую под действие статьи 6 Конвенции, могут продлеваться на срок до пяти лет без какой-либо возможности для общественности участвовать в принятии решения о продлении, пункты 1) а) i) и ii) статьи 42 Закона о планировании и освоении территории 2000 года не отвечают положениям пункта 10) статьи 6 и,

<sup>86</sup> См., например, Irish High Court, *Merriman and others v. Fingal County Council; Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*, paras. 50 (12) and 82; and Irish High Court, *Coll v. Donegal County Council*.

<sup>87</sup> *State (McCoy) v. Dun Laoghaire Corporation* [1985] ILRM 533, at 537.

следовательно, соответствующая Сторона не соблюдает положения пункта 10) статьи 6 Конвенции.

## **В. Рекомендации**

95. В соответствии с пунктом 36 b) приложения к решению I/7 Совещания Сторон и отмечая согласие Стороны с тем, что Комитет принимает предписываемые в пункте 37 b) приложения к решению I/7 меры, Комитет рекомендует соответствующей Стороне в отношении пунктов 1) а) i) и ii) статьи 42 Закона о планировании и освоении территории 2000 года:

а) принять необходимые законодательные меры для обеспечения того, чтобы разрешения на деятельность, подпадающую под действие статьи 6 Конвенции, не могли продлеваться, кроме как на минимальный срок, без предоставления общественности возможности участвовать в принятии решения о таком продлении в соответствии с пунктами 2)– 9) статьи 6 Конвенции;

б) предпринять необходимые действия для обеспечения скорейшего принятия мер по выполнению рекомендации, содержащейся в пункте а) выше.

---