



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

Семидесятое заседание

Женева, 12–16 апреля 2021 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения от общественности

**Выводы и рекомендации в отношении сообщения
АССС/С/2014/122, касающегося соблюдения Конвенции
Испанией****Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 17 декабря
2020 года****I. Введение**

1. 12 декабря 2014 года неправительственная организация (НПО) Международный институт права и окружающей среды (автор сообщения) представила в Комитет по вопросам соблюдения Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, касающееся предполагаемого несоблюдения Испанией статьи 6 Конвенции в отношении продления срока действия комплексных экологических разрешений.
2. В частности, автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона нарушила пункты 2 и 10 статьи 6 Конвенции, не обеспечив участия общественности в пересмотре и продлении разрешений на существующие установки или установки, разрешения на эксплуатацию которых находятся на этапе рассмотрения, с целью соблюдения требований Директивы о промышленных выбросах (ДПВ)¹.
3. На своем сорок восьмом совещании (Женева, 24–27 марта 2015 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что вышеуказанное сообщение является приемлемым.

¹ Директива 2010/75/EU Европейского парламента и Совета от 24 ноября 2010 года о промышленных выбросах (о комплексном предотвращении загрязнения и борьбы с ним), *Official Journal of the European Union*, L 334 (2010), сс. 17–119.



4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7² Совещания Сторон Конвенции 28 июня 2015 года сообщение было препровождено соответствующей Стороне с просьбой представить на него ответ.
5. 27 ноября 2015 года соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение.
6. 1 декабря 2017 года автор сообщения представил дополнительную информацию.
7. На своем пятьдесят девятом совещании (Женева, 11–15 декабря 2017 года) Комитет провел слушания для обсуждения существа сообщения с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. На этом же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения. В ходе обсуждения Комитет запросил у соответствующей Стороны дополнительную информацию и предложил ей ответить в письменной форме после совещания³.
8. 14 декабря 2017 года соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение.
9. В письме от 15 января 2018 года Комитет запросил у соответствующей Стороны дополнительную информацию. Соответствующая Сторона направила свой ответ 8 февраля 2018 года, однако в связи с техническими проблемами он поступил в секретариат только 7 марта 2018 года.
10. 18 мая 2020 года Комитет направил соответствующей Стороне и автору сообщения вопрос с целью получения от них письменного ответа. Автор сообщения ответил 1 июня 2020 года, а соответствующая Сторона — 2 июня 2020 года. 8 июня 2020 года соответствующая Сторона представила комментарии на замечания автора сообщения.
11. 14 июля 2020 года Комитет запросил дополнительную информацию у автора сообщения, который представил запрошенную информацию 27 июля 2020 года.
12. 21 августа 2020 года Комитет завершил работу над проектом своих выводов с использованием электронной процедуры принятия решений. Затем 26 августа 2020 года в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был препровожден соответствующей Стороне и автору сообщения для представления замечаний. Обеим сторонам было предложено представить свои замечания не позднее 7 октября 2020 года.
13. 6 октября 2020 года соответствующая Сторона представила замечания по проекту выводов, а 8 октября 2020 года автор сообщения указал, что у него нет замечаний.
14. На своем онлайн-совещании (17 декабря 2020 года) Комитет, действуя в формате закрытого заседания, приступил к подготовке окончательного варианта своих выводов с учетом полученных замечаний. Затем Комитет утвердил свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для своего семидесятого совещания (Женева, 12–16 апреля 2020 года).

² ECE/MP.PP/2/Add.8.

³ ECE/MP.PP/C.1/2017/23, п. 29.

II. Краткое изложение фактов, сведений и вопросов⁴

A. Правовая база и соответствующее прецедентное право

Законодательство Европейского союза

Принятие ДПВ

15. После своего принятия 24 ноября 2010 года ДПВ отменила и заменила ряд директив Европейского союза, включая Директиву 2008 года о комплексном предотвращении загрязнения и контроле над ним⁵.

Перенос в национальное законодательство государств — членов Европейского союза и переходные положения

16. Пункт 1 статьи 80 ДПВ требует, чтобы государства — члены Европейского Союза транспонировали конкретные положения ДВП до 7 января 2013 года и применяли эти положения с этой же даты⁶.

17. Пункт 1 статьи 82 ДПВ предусматривает продление разрешений на эксплуатацию существующих установок и разрешений, заявки на получение которых были поданы до 7 января 2013 года на установки, которые должны быть введены в эксплуатацию до 7 января 2014 года. Он гласит:

Государства — члены ЕС применяют законодательные, регламентарные и административные положения, принятые в соответствии со статьей 80 (1) настоящей Директивы, с 7 января 2014 года, за исключением главы III и приложения V⁷, в отношении установок, на которых осуществляются [виды деятельности, предусмотренные в Директиве], если такие установки функционировали и получили разрешение до 7 января 2013 года, или их операторы подали полностью оформленное заявление на выдачу разрешения до указанной даты, при условии, что такие установки введены в эксплуатацию не позднее 7 января 2014 года.

18. Что касается крупных установок для сжигания, то переходное положение, предусмотренное в пункте 3 статьи 82, устанавливает крайний срок — 1 января 2016 года⁸.

Законодательство соответствующей Стороны

19. На момент продления выданных комплексных экологических разрешений в данном случае ДПВ была реализована в законодательстве соответствующей Стороны Законом 5/2013 от 11 июня 2013 года⁹, которым был изменен Закон 16/2002 от 1 июля 2002 года «О комплексном предотвращении загрязнения окружающей среды и контроле над ним»¹⁰. Кроме того, Королевским указом 815/2013 от 18 октября 2013 года был разработан и введен в действие Закон 16/2002¹¹.

⁴ В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и вопросы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были доведены до сведения Комитета и рассмотрены им.

⁵ Директива 2008/1/ЕС Европейского парламента и Совета от 15 января 2008 года о комплексном предотвращении загрязнения и контроле над ним, *Official Journal of the European Union*, L 24 (2008), сс. 8–29; и сообщение, с. 1.

⁶ Сообщение, приложение 1, с. 49.

⁷ Там же.

⁸ Там же, с. 50.

⁹ Сообщение, сс. 1 и 2; и ответ Стороны на сообщение, с. 1.

¹⁰ Сообщение, сс. 1 и 2.

¹¹ Там же, с. 2.

20. Большинство видов промышленной деятельности, предусмотренных в приложении I к Закону 16/2002 и Королевскому указу 815/2013, совпадают с видами деятельности, перечисленными в приложении I к Конвенции¹².

21. Пересмотр разрешений, регулируемый статьями 16 и 25 Закона 16/2002 с поправками, внесенными Законом 5/2013 и Королевским указом 815/2013, включает процедуру участия общественности¹³.

22. Закон 5/2013 предусматривает переходные положения для переноса пункта 1 статьи 82 ДПВ в Закон 16/2002 (см. пункт 17 выше)¹⁴.

23. Закон 16/2002 и поправки к нему были объединены Королевским указом 1/2016 от 16 декабря 2016 года, который после вступления в силу 1 января 2017 года отменил и заменил Закон 16/2002. Формулировка первого переходного положения Королевского указа 1/2016 идентична формулировке первого переходного положения Закона 16/2002¹⁵.

Продление разрешений в соответствии с первым переходным положением

24. Первое переходное положение Закона 16/2002 касалось продления разрешений на эксплуатацию объектов, выданных до 13 июня 2013 года, и объектов, которые подали заявки на получение необходимых разрешений и планировали начать функционировать до 13 июня 2014 года¹⁶. Процедура продления разрешений в соответствии с этим переходным положением не предусматривала участия общественности¹⁷.

25. В преамбуле Закона 5/2013 говорится:

В целях гарантирования надлежащего транспонирования [ДПВ], ... в качестве переходного положения устанавливается процедура продления уже выданных разрешений; в рамках этой процедуры компетентный орган проверяет ex officio в упрощенном порядке соответствие этих разрешений новой [ДПВ]. Крайний срок для продления разрешений — 7 января 2014 года. После продления существующих разрешений они пересматриваются в соответствии с новыми условиями их пересмотра, предусмотренными настоящим Законом¹⁸.

26. Разрешения на эксплуатацию крупных установок для сжигания должны были быть продлены к более позднему сроку — 31 декабря 2016 года¹⁹.

27. Первое переходное положение Закона 16/2002 предусматривало что:

1. Компетентный орган, ответственный за выдачу комплексных экологических разрешений, предпринимает необходимые действия по продлению указанных разрешений в соответствии с положениями [ДПВ], и это должно быть сделано не позднее 7 января 2014 года.

В последующий период обзоры проводятся в соответствии со статьями 25.2 и 25.3 настоящего Закона ...

2. В соответствии с пунктом 1 этого переходного положения любые действующие разрешения считаются продленными, если в них содержатся четкие положения, касающиеся:

а. инцидентов и аварий, в частности, в отношении обязательств операторов по уведомлению компетентного органа и применению мер,

¹² Там же.

¹³ Там же, с. 7; и ответ Стороны на сообщение, с. 2.

¹⁴ Сообщение, с. 3.

¹⁵ Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях в ходе пятьдесят второго совещания Комитета, 14 декабря 2017 года, сноска 2; и письмо Стороны с переводом правовых положений, 7 марта 2018 года, с. 3.

¹⁶ Сообщение, с. 3.

¹⁷ Там же, с. 5; и ответ Стороны на сообщение, с. 2.

¹⁸ Сообщение, с. 4.

¹⁹ Ответ Стороны на сообщение, с. 4.

даже дополнительных мер, по ограничению экологических последствий и предотвращению других потенциальных аварий или инцидентов;

- b. нарушения условий комплексных экологических разрешений;
- c. в случае образования отходов, применения иерархии отходов, установленной в статье 4.1.b);
- d. если применимо, отчета, упомянутого в статье 12.1.f) настоящего закона, который должен быть принят во внимание при закрытии установки;
- e. мер, которые необходимо принять в условиях, не являющихся обычными;
- f. если применимо, требований к мониторингу, касающихся почвы и грунтовых вод;
- g. следующего, если разрешение выдано на установку для сжигания или совместного сжигания:
 - i. перерабатываемых установкой отходов, перечисленных в соответствии с Европейским перечнем отходов; и
 - ii. предельных значений выбросов, определенных правилами для данного типа установок.

Эти разрешения публикуются в Официальном бюллетене соответствующего автономного сообщества, фиксирующем их соответствие [ДПВ].

В соответствии с Законом 27/2006 от 18 июля общественность имеет право на доступ к информации о продленных комплексных экологических разрешениях.

3. Разрешения, которые на дату вступления в силу настоящего закона не включают в себя вышеуказанные положения, должны быть продлены до 7 января 2014 года. Компетентный орган требует от оператора представления доказательств соблюдения им указанных положений, которые необходимы для продления разрешения. В соответствии с этой процедурой, продленное комплексное экологическое разрешение публикуется в Официальном бюллетене (соответствующего) автономного сообщества.

4. Все объекты, разрешения на которые были продлены в соответствии с предыдущими пунктами, подпадают под плановые инспекции, определяемые правилами²⁰.

28. Статья 12.1.f Закона 16/2002, которая транспонирует статью 22 (2) ДПВ, требует, чтобы исходный отчет был подготовлен до начала деятельности или до продления разрешения, когда деятельность связана с использованием, производством и выбросами опасных веществ, с учетом возможности загрязнения грунтовых вод и почвы в месте расположения объекта²¹.

В. Факты

29. В соответствии с первым переходным положением Закона 16/2002 было продлено более 6000 разрешений²². Общественность не принимала участия ни в одной из этих процедур продления²³.

²⁰ Письмо Стороны с переводом правовых положений, 7 марта 2018 года, сс. 3 и 4.

²¹ Сообщение, с. 5.

²² Ответ соответствующей Стороны на вопрос, заданный Комитетом в ходе слушаний на пятом–девятом совещаниях (Женева, 11–15 декабря 2017 года).

²³ Сообщение, с. 8.

С. Вопросы существа

Применимость пункта 6 статьи 1

30. Автор сообщения утверждает, что деятельность, охватываемая Законом 16/2002, подпадает под действие пункта 1 а) статьи 6 Конвенции, поскольку в приложении 1 к Закону 16/2002 и Королевскому указу 815/2013 перечислены в почти идентичной форме виды деятельности, перечисленные в приложении I к Конвенции²⁴.

31. Соответствующая Сторона не комментирует вопрос о том, подпадают ли виды деятельности, охватываемые Законом 16/2002, под действие пункта 1 а) статьи 6 Конвенции.

Пункт 2 статьи 6

32. Автор сообщения заявляет, что, хотя участие общественности должно было быть обеспечено до принятия государственными органами решений о продлении разрешений, эти разрешения были опубликованы в официальном вестнике соответствующего автономного сообщества только после их принятия, что является нарушением пункта 2 статьи 6²⁵.

33. Соответствующая Сторона не представила никаких замечаний к утверждениям автора сообщения по пункту 2) статьи 6.

Пункт 10 статьи 6

34. Автор сообщения утверждает, что первое переходное положение Закона 16/2002 не согласуется с пунктом 10 статьи 6, поскольку заинтересованная общественность, включая такие НПО, как автор сообщения, в соответствии с этим положением была автоматически отстранена от участия в процедурах продления срока существующих разрешений. Он подчеркивает, что это нужно рассматривать в сравнении с пересмотром разрешений в соответствии со статьями 16 и 25 Закона 16/2002 и статьей 16.4 Королевского указа 815/2013, которые предусматривают процедуру участия общественности²⁶.

35. Автор сообщения утверждает, что продление существующих разрешений в соответствии с первым переходным положением подпадает под действие пункта 10 статьи 6 Конвенции. Он отмечает, что в соответствии с *Руководством по осуществлению Орхусской конвенции*²⁷ участие общественности должно гарантироваться во всех случаях при пересмотре или продлении государственным органом условий осуществления деятельности, предусмотренной в статье 6²⁸. Он заявляет, что в Руководстве по осуществлению четко указано, что пункт 10 статьи 6: «приводится в действие в случае последующих административных процедур»²⁹. Он утверждает, что продления в соответствии с первым переходным положением не были «автоматическими», а скорее предусматривали добавление в разрешение новых условий, которые могут пониматься как пересмотр или адаптация указанных в разрешении условий эксплуатации³⁰.

36. Автор сообщения утверждает, что характер, последствия и значение условий эксплуатации, которые должны были быть учтены при продлении разрешения, требовали участия заинтересованной общественности³¹.

²⁴ Там же, с. 9.

²⁵ Там же.

²⁶ Там же, с. 7.

²⁷ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.13.II.E.3, с. 124.

²⁸ Сообщение, сс. 10 и 11.

²⁹ Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях в ходе пятьдесят девятого совещания Комитета, 14 декабря 2017 года, п. 8.

³⁰ Там же, п. 3.

³¹ Сообщение, с. 8.

37. В этой связи автор сообщения ссылается на выводы Комитета по сообщению АССС/С/2009/43 (Армения)³², утверждая, что в данном случае речь идет о продлениях, которые в данном случае, как и в случае Армении, не являются «простой формальностью»³³. Он далее утверждает, что выводы Комитета по сообщению АССС/С/2009/41 (Словакия)³⁴ подкрепляют его утверждение о том, что Стороны не располагают полной свободой усмотрения в отношении того, целесообразно ли предусматривать участие общественности, и что формулировка «когда это целесообразно» следует толковать в свете целей Конвенции³⁵. Он утверждает, что формула «mutatis mutandis» подразумевает, что при сравнении двух или более случаев или ситуаций могут вноситься необходимые изменения, не затрагивая при этом основного вопроса. Он отмечает, что, согласно Руководству по осуществлению, этот термин означает «с необходимыми изменениями»³⁶.

38. Соответствующая Сторона признает, что процедуры продления в соответствии с первым переходным положением не осуществляются автоматически³⁷. Вместе с тем она утверждает, что эти продления не являются ни пересмотром, ни продлением условий выдачи разрешений («пересмотр» и «изменение» в терминологии соответствующей Стороны), а представляют собой продление разрешений путем добавления некоторых положений и минимального содержания³⁸. Соответствующая Сторона заявляет, что: «Данное положение не изменяет никаких технических условий, уже установленных в разрешении, [таких] как предельные значения выбросов ..., требования к мониторингу или условия для сведения к минимуму загрязнения на большие расстояния или трансграничного загрязнения»³⁹. Она утверждает, что продления, таким образом, можно отличить от «пересмотра разрешения», который может произойти из-за особенностей изменения установки, например в случае увеличения ее мощности или вступления в силу документа с выводами экспертизы по наилучшей имеющейся технологии (НИТ) для данного сектора, и для которого предусмотрено участие общественности⁴⁰.

39. Соответствующая Сторона утверждает, что случаи, в которых участие общественности является «надлежащим» и, следовательно, необходимым для получения продленной информации, уже изложены в статье 24 ДПВ. Она утверждает, что продления в соответствии с первым переходным положением Закона 16/2002 не подпадают под эту категорию, и что ДПВ не предусматривает процедуры участия общественности в таких продлениях⁴¹.

40. Соответствующая Сторона далее утверждает, что статья 24 ДПВ была надлежащим образом транспонирована в ее внутреннее право⁴². Она подчеркивает, что Европейская комиссия не представила каких-либо замечаний в отношении ненадлежащего транспонирования ДПВ, в том числе в отношении этого переходного положения, когда соответствующая Сторона представила Комиссии законы, в которые

³² ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, пп. 51 и 58.

³³ Сообщение, сс. 9 и 10; и вступительное заявление автора сообщения на слушаниях в ходе пятьдесят девятого совещания Комитета, 14 декабря 2017 года, п. 4.

³⁴ ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, пп. 53 и 55–57.

³⁵ Сообщение, сс. 9 и 10.

³⁶ Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях в ходе пятьдесят девятого совещания Комитета, 14 декабря 2017 года, п. 9, со ссылкой на *Орхусскую конвенцию: руководство по осуществлению*, второе издание, с. 159.

³⁷ Ответ Стороны на сообщение, с. 2.

³⁸ Вступительное заявление Стороны на слушаниях в ходе пятьдесят девятого совещания Комитета, 14 декабря 2017 года, п. 4.

³⁹ Там же.

⁴⁰ Ответ Стороны на сообщение, с. 2.

⁴¹ Там же и вступительное заявление автора сообщения на слушаниях в ходе пятьдесят девятого совещания Комитета, 14 декабря 2017 года, с. 5.

⁴² Ответ Стороны на сообщение, сс. 2 и 3; и письмо Стороны с переводом правовых положений, 7 марта 2018 года, с. 2.

должна была быть перенесена ДПВ⁴³. Поэтому соответствующая Сторона утверждает, что участие общественности в соответствии с Конвенцией гарантировано⁴⁴.

41. Соответствующая Сторона заявляет, что цель первого переходного положения Закона 16/2002 состояла в обеспечении выполнения обязательств, предусмотренных переходными положениями статьи 82 ДПВ (см. п. 17 выше), и а) снижение административной нагрузки на компетентные органы; и б) согласование своего законодательства с учетом различных требований к охране окружающей среды, действовавших в различных автономных сообществах на тот момент времени⁴⁵. Она добавляет, что первое переходное положение, таким образом, позволило интегрировать разрешения в целях повышения уровня защиты окружающей среды и обеспечить соответствие основным обязательствам по ДПВ⁴⁶.

42. В отношении того, какое именно положение ДПВ переносится каждым подпунктом первого переходного положения, соответствующая Сторона отмечает:

а) подпунктом а) первого переходного положения переносится статья 7 ДПВ, касающаяся мер, которые должны приниматься в случае инцидента или аварии, которые оказывают значительное влияние на окружающую среду;

б) подпунктом б) переносится статья 8 ДПВ, касающаяся мер, которые должны приниматься в случае несоблюдения условий разрешения;

с) подпунктом с) переносится пункт 1 е) статьи 11 ДПВ, которая, в частности, касается принятия необходимых мер для обеспечения того, чтобы установки эксплуатировались в соответствии с применением иерархии отходов;

д) подпунктом д) переносится пункт 1 h) статьи 11 ДПВ, который требует, чтобы «после окончательного прекращения видов деятельности принимаются необходимые меры по предупреждению риска загрязнения и восстановлению участка эксплуатации до удовлетворительного состояния»;

е) подпунктом е) переносится пункт 1) f) статьи 14 ДПВ, которая требует, чтобы разрешения включали: «мероприятия, связанные с условиями, отличными от нормальных, в частности с периодами включения и отключения, утечками, нарушениями функционирования, кратковременными перебоями и окончательным прекращением функционирования»;

ф) подпунктом ф) переносятся положения пунктов 1 b) и е) статьи 14 ДПВ, которые требуют, чтобы разрешения включали надлежащие требования к регулярному обслуживанию, а также к регулярному наблюдению за применением мер по предупреждению выбросов в почву и грунтовые воды;

г) подпунктом г) переносится пункт 1 а) статьи 45 ДПВ, который устанавливает особые условия выдачи разрешений для установок по сжиганию или совместному сжиганию отходов⁴⁷.

43. Автор сообщения соглашается с позицией соответствующей Стороны в отношении подпунктов а), б), е), ф) и г) выше. Однако, по его мнению, подпунктом с) первого переходного положения фактически переносится пункт 1) h) статьи 12 ДПВ, который требует, чтобы в заявках на получение разрешения предусматривались мероприятия по предотвращению образования отходов, а также мероприятия по подготовке к повторному использованию, переработке и утилизации отходов, генерируемых установкой. Аналогичным образом, он заявляет, что подпунктом д) первого переходного положения переносится пункт 1 е) статьи 12 ДПВ, который

⁴³ Ответ Стороны на сообщение, с. 2. и заявление Стороны на слушаниях в ходе пятьдесят девятого совещания Комитета, 14 декабря 2017 года, п. 4.

⁴⁴ Ответ Стороны на сообщение, с. 2.

⁴⁵ Вступительное заявление Стороны на слушаниях в ходе пятьдесят девятого совещания Комитета, 14 декабря 2017 года, п. 4.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Ответы Стороны на вопрос Комитета, 2 июня 2020 года.

требует, чтобы заявления о выдаче разрешения включали, когда это применимо, исходный отчет в соответствии с пунктом 2 статьи 22 ДПВ⁴⁸.

Конкретные примеры

44. В поддержку своих утверждений о том, что процедура участия общественности в отношении разрешений, продленных в соответствии с первым переходным положением Закона 16/2002, не проводилась, и в подтверждение того, что участие общественности было бы «надлежащим» в соответствии с пунктом 10 статьи 6 Конвенции, автор сообщения ссылается на три исследования на конкретных примерах, которые кратко изложены ниже⁴⁹.

Пример 1 — завод по производству хлора в Понтеведра

45. Первый пример автора касается предприятия по производству хлора и производных соединений в Понтеведра, которое в 2008 году получило экологическое разрешение, продленное в 2011 году. При производстве хлора на предприятии используется ртуть, причем применение этой технологии должно было быть прекращено до 11 декабря 2017 года в соответствии с положениями ДПВ и постановления Европейского союза о ртути⁵⁰. Завод расположен на государственной земле и функционирует на основе административной концессии, срок действия которой истек в июле 2018 года. Постановлением от 17 декабря 2013 года генеральный секретарь по качеству и оценке состояния окружающей среды автономного сообщества Галиция продлил экологическое разрешение на основании первого переходного положения Закона 16/2002⁵¹. Помимо применения первого переходного положения, продление изменило и другие условия разрешения, а именно: а) было отменено условие, устанавливавшее 6 января 2014 года в качестве даты окончания срока действия разрешения; б) в качестве даты начала процедуры закрытия и демонтажа оборудования завода было установлено 31 декабря 2016 года; и с) в разрешение было включено приложение с дополнительными условиями, касающимися аварий и инцидентов, несоблюдения других условий разрешения, внедрения иерархии отходов, условий в случае ненормально функционирования и условий для окончательного прекращения деятельности⁵².

46. Автор сообщения утверждает, что завод по производству хлора в Понтеведра является видом деятельности, предусмотренным в пункте 4 а) приложения I к Конвенции⁵³. Автор сообщения отмечает, что, помимо применения первого переходного положения Закона 16/2002, при продлении был изменен ряд условий разрешений (см. п. 45 выше)⁵⁴. Автор сообщения далее утверждает, что, хотя в исходном отчете, требуемом в соответствии с пунктом 2 d) первого переходного положения Закона 16/2002, было указано, что концентрация ртути и углеводородов превышала исходные уровни в грунтовых водах и почве, продленное разрешение включало лишь очень широкие и общие условия, скопированные из других продленных разрешений, а не конкретные требования, касающиеся этого конкретного загрязнения. Автор сообщения утверждает, что с учетом масштабов выявленного загрязнения участие общественности в процедуре продления разрешения способствовало бы обеспечению того, чтобы заинтересованная общественность имела доступ к соответствующей информации, касающейся включения в продленное разрешение более строгих условий⁵⁵.

⁴⁸ Ответы Стороны на вопрос Комитета, 1 июня 2020 года.

⁴⁹ Дополнительная информация от автора сообщения, 1 декабря 2017 года, с. 1.

⁵⁰ Регламент (ЕС) 2017/852 Европейского парламента и Совета от 17 мая 2017 года о ртути, отменяющий Регламент (ЕС) № 1102/2008, *Official Journal of the European Union*, L 137 (2017), сс. 1–21.

⁵¹ Дополнительная информация от автора сообщения, 1 декабря 2017 года, с. 2.

⁵² Там же; и продленное разрешение на эксплуатацию завода по производству хлора в Понтеведра, предоставленное автором сообщения 27 июля 2020 года, с. 5.

⁵³ Дополнительная информация от автора сообщения, 1 декабря 2017 года, с. 2.

⁵⁴ Там же, с. 3.

⁵⁵ Там же.

47. Соответствующая Сторона не отрицает, что общественность не имела возможности участвовать в принятии 17 декабря 2013 года решения о продлении разрешения на функционирование завода в Понтеведра. Вместе с тем она утверждает, что разрешение на функционирование завода в Понтеведра подлежало еще одному продлению в 2017 году, с тем чтобы учесть изменения в заключениях в отношении НИТ для хлор-щелочного производства. Она заявляет, что обзор 2017 года совпал со сроком прекращения производства хлора на заводе, а прописанные в разрешении условия мониторинга почвы и грунтовых вод были соответственно продлены, чтобы адаптировать их под операции по демонтажу оборудования. Она утверждает, что продленное разрешение 2017 года включает процедуру участия общественности, отвечающую требованиям Конвенции⁵⁶.

Пример 2 — установка для сжигания в Сото де Рибера

48. Второй пример касается установки для сжигания в Сото де Рибера в автономном сообществе Астурия⁵⁷. Постановлением от 16 июля 2015 года Региональное министерство развития, землеустройства и окружающей среды автономного сообщества Астурия продлило разрешение на эксплуатацию установки для сжигания.

49. Автор сообщения утверждает, что установка в Сото де Рибера подпадает под действие положений, предусмотренных в части 1 приложения I к Конвенции, поскольку она представляет собой «установку для сжигания с подводимой тепловой мощностью 50 мегаватт (МВт) или более»⁵⁸.

50. Автор сообщения далее утверждает, что, несмотря на содержащееся в пункте 2 е) первого переходного положения четкое требование о том, что разрешение должно продляться, с тем чтобы включить в него меры, которые должны применяться в случае отличных от нормальных условий эксплуатации, формулировка резолюции о продлении разрешения была неясной в плане того, должен ли оператор действительно в момент продления разрешения иметь план мероприятий, которые должны быть выполнены в таких случаях. Автор сообщения утверждает, что такие планы направлены на то, чтобы предупредить или свести к минимуму ущерб окружающей среде и здоровью людей в случае отличного от нормального функционирования установки. С учетом этого автор сообщения утверждает, что участие общественности в процедуре продления разрешения необходимо для обеспечения того, чтобы заинтересованная общественность имела доступ к этой информации, имеющей значение для процесса принятия решений, и для гарантии того, что такой план действительно был разработан до продления разрешения. Он далее заявляет, что в исходном отчете, прилагаемом к продленному разрешению, указано, что концентрация нефтяных углеводородов превышает допустимые значения в соответствии с законодательством соответствующей Стороны, что диктует необходимость проведения оценки экологических рисков. Автор сообщения утверждает, что, таким образом, заинтересованная общественность должна была быть проинформирована о потенциальном риске для здоровья человека и иметь доступ к этой документации до выдачи разрешения⁵⁹.

51. Соответствующая Сторона не представила никаких комментариев по утверждениям автора сообщения по пункту 1 а) статьи 6.

Пример 3 — цементный завод в Буньоле

52. Третий пример, который приводит автор сообщения, касается постановления от 16 декабря 2013 года генерального директора по качеству окружающей среды автономного сообщества Валенсия, который продлил разрешение на эксплуатацию завода по производству цемента, расположенного менее чем в 2 км от муниципалитета Буньоле. 10 ноября 2014 года в саму резолюцию были внесены изменения,

⁵⁶ Замечания Стороны по проекту выводов Комитета, 6 октября 2020 года, пп. 6–11.

⁵⁷ Дополнительная информация от автора сообщения, 1 декабря 2017 года, с. 4.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Там же, сс. 4 и 5.

предусматривающие продление условий разрешения, касающихся предельных значений выбросов⁶⁰.

53. Автор сообщения утверждает, что деятельность в третьем приведенном им примере удовлетворяет пороговым значениям, установленным в пункте 3 (1) приложения I к Конвенции для производства цемента, и положениям об утилизации отходов, содержащимся в пунктах 5 (1) и (2) этого приложения⁶¹.

54. Автор сообщения заявляет, что раздел 2 g) первого переходного положения требует продления условий разрешения в отношении предельных значений выбросов до 7 января 2014 года, однако в случае цементного завода «Буньоль» эта продленная информация была включена только в поправку от 10 ноября 2014 года, и, таким образом, продление произошло спустя 10 месяцев после установленного срока⁶². Он утверждает, что эта задержка привела к росту выбросов оксидов азота в этот период, что, вероятно, отрицательно сказалось на окружающей среде и здоровье местного населения. Он заявляет, что участие общественности могло бы способствовать предотвращению этого упущения в первоначальном продлении от 16 декабря 2013 года⁶³. Автор сообщения указывает, что поправка от 10 ноября 2014 года также предоставила оператору право временно не соблюдать установленные предельные значения выбросов оксида азота в период с ноября 2014 года по август 2015 года, чтобы дать возможность провести испытание новых технологий на заводе. Автор сообщения утверждает, что это максимальный срок, разрешенный в соответствии с ДПВ. Автор сообщения утверждает, что участие общественности в процессе принятия этой поправки могло бы способствовать получению более подробной информации о процедуре запроса о возможности отступления от выполнения обязательств и помочь в оценке условий, при которых было предоставлено право отступления от обязательств, например срок его действия⁶⁴.

55. Соответствующая Сторона не представила никаких комментариев по третьему примеру автора.

Участие общественности в разработке Закона 5/2013

56. Соответствующая Сторона заявляет, что она обеспечила возможность участия общественности в процессе подготовки к принятию Закона 5/2013. Она утверждает, что законопроект был размещен в Интернете в течение одного месяца в период с 9 мая по 9 июня 2011 года и что полученные замечания были обобщены и изучены⁶⁵.

57. Соответствующая Сторона признает, что текст законопроекта на данном этапе не содержал переходных положений. Вместе с тем она утверждает, что аспекты, связанные с пересмотром и продлением разрешений, уже включены в статью 25 законопроекта, размещенного на веб-сайте министерства, а также в статью 26 последующего варианта законопроекта, направленного в консультативный совет. Соответствующая Сторона утверждает, что, хотя формулировка отличалась от окончательного варианта первого переходного положения, в законопроектах уже установлен переходный период, и в более поздних вариантах законопроекта этот текст был включен в первое переходное положение. Она утверждает, что в пункте 1) статьи 26 законопроекта установлен переходный период в связи с тем, что в содержании законопроекта содержится ссылка на конкретный факт, т. е. на разрешения, выданные до вступления в силу закона 5/2013, и на точный период времени, т. е. до 7 января 2014 года (или 31 декабря 2016 года для крупных установок для сжигания). Соответствующая Сторона заявляет, что от автора сообщения не было получено

⁶⁰ Там же, сс. 5 и 6.

⁶¹ Там же, с. 5.

⁶² Там же.

⁶³ Там же, сс. 5 и 6.

⁶⁴ Там же, с. 6.

⁶⁵ Ответ Стороны на сообщение, с. 3.

никаких материалов в отношении пункта 1 статьи 26 законопроекта в ходе процедуры представления замечаний⁶⁶.

Пункт 1 статьи 3

58. Автор сообщения утверждает, что, приняв первое переходное положение, соответствующая Сторона не «приняла необходимых законодательных, регламентарных и других мер... а также надлежащих мер по обеспечению их применения, для создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений настоящей Конвенции», как того требует пункт 1 статьи 3 Конвенции⁶⁷.

59. Соответствующая Сторона не представила никаких замечаний по утверждению автора сообщения по пункту 1 статьи 3.

D. Внутренние средства правовой защиты

60. Автор сообщения утверждает, что в соответствии со статьей 25 Закона 29/1998 от 13 июля 1998 года о процедуре административного судебного надзора общественность может оспаривать в административных судах только административные действия и бездействие, а также регламенты и нормативные акты, не имеющие статуса «закона». Автор сообщения утверждает, что, поскольку процедура продления разрешений была введена Законом 5/2013, административный судебный пересмотр невозможен. Кроме того, автор сообщения утверждает, что законы могут быть оспорены в Конституционном суде только в том случае, если они противоречат Конституции соответствующей Стороны, а также определенными лицами и органами, к числу которых авторы сообщения не относятся. Он заявляет, что, таким образом, внутренние средства правовой защиты отсутствуют⁶⁸.

61. Соответствующая Сторона не прокомментировала приемлемость сообщения.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

62. Испания сдала свои документы о ратификации 29 декабря 2004 года, и Конвенция вступила в силу для Испании 29 марта 2005 года.

Приемлемость сообщения

63. Автор сообщения утверждает, что в отношении вопросов, затрагиваемых в его сообщении, отсутствуют внутренние средства правовой защиты, и соответствующая Сторона не оспорила приемлемость сообщения. Комитет признает сообщение приемлемым.

Круг вопросов, рассмотренных Комитетом

64. Комитет отмечает, что с 1 января 2017 года комплексные экологические разрешения регулируются в соответствующей Стороне Королевским декретом 1/2016, который после его вступления в силу в указанную дату заменил и отменил Закон 16/2002. Первое переходное положение Королевского указа 1/2016 о продлении комплексных экологических разрешений идентично первому переходному положению Закона 16/2002. Вместе с тем на момент продления выданных разрешений в данном случае применимым законом по-прежнему являлся Закон 16/2002, поскольку продление комплексных экологических разрешений в соответствии с первым переходным положением должно было быть завершено до 7 января 2014 года, а в случае крупных установок для сжигания — до 31 декабря 2016 года. Таким образом,

⁶⁶ Там же, с. 4.

⁶⁷ Вступительное заявление автора сообщения в ходе пятьдесят девятого совещания Комитета, 14 декабря 2017 года, п. 11.

⁶⁸ Сообщение, с. 11.

в настоящих выводах Комитет будет ссылаться на первое переходное положение Закона 16/2002.

65. Соответствующая Сторона утверждает, что автор сообщения не представил замечаний в ходе общественных консультаций по пункту 1 статьи 26 проекта закона 5/2013 (см. п. 57 выше). Комитет четко заявляет, что вопрос о том, представлял ли автор сообщения свои замечания в ходе подготовки законопроекта, не имеет никакого отношения к тому, соблюдает ли соответствующая Сторона свои обязательства по Конвенции в отношении принятия решений по конкретным видам деятельности, осуществляемым в соответствии с этим законопроектом после его принятия⁶⁹.

66. В ходе слушаний по существу сообщения автор сообщения выдвинул новый аргумент о том, что, приняв первое переходное положение, соответствующая Сторона не выполнила положения пункта 1 статьи 3 Конвенции⁷⁰. Поскольку этот аргумент был выдвинут на слушаниях только в первый раз, соответствующая Сторона не имела надлежащей возможности подготовить ответ на него. Поэтому Комитет далее не будет рассматривать это утверждение в данном случае.

67. Комитет отмечает, что автор сообщения не просит Комитет делать конкретные выводы в отношении трех приведенных им примеров, и Комитет не будет этого делать. Комитет считает, что, тем не менее, эти примеры могут послужить основой для его оценки утверждений автора сообщения, которые носят системный характер, в качестве наглядных примеров.

68. Наконец, Комитет рассматривает утверждение автора сообщения в отношении пункта 2 статьи 6 не в качестве отдельного вопроса, а в рамках рассмотрения им пункта 10 статьи 6, как об этом говорится ниже.

Применимость пункта 10 статьи 6

Виды деятельности, о которой говорится в пункте 1 статьи 6

69. Пункт 10 статьи 6 Конвенции применяется только к тем видам деятельности, которые подпадают под действие пункта 1 статьи 6 Конвенции. Автор сообщения утверждает, что в приложении 1 к Закону 16/2002 перечислены практически в идентичной форме виды деятельности, указанные в приложении I к Конвенции, и, таким образом, на них распространяется действие пункта 1 а) статьи 6 Конвенции. Это, как представляется, не оспаривается соответствующей Стороной. Таким образом, Комитет рассмотрит вопрос о соблюдении соответствующей Стороной Конвенции в отношении видов деятельности, перечисленных в приложении I к Закону 16/2002, которые подпадают под действие пункта 1 статьи 6 Конвенции.

Пересмотр или продление условий осуществления деятельности

70. Далее Комитет рассматривает вопрос о том, следует ли считать продление разрешений, осуществляемое в соответствии с первым переходным положением Закона 16/2002, «пересмотром или продлением условий эксплуатации» по разрешенным видам деятельности по смыслу пункта 1 статьи 6 Конвенции.

71. Согласно пункту 3 первого переходного положения, разрешения, которые на дату вступления в силу первого переходного положения не касались вопросов, перечисленных в пункте 2 первого переходного положения, должны были быть продлены до 7 января 2014 года. Разрешения на эксплуатацию крупных установок для сжигания подлежали продлению к более позднему сроку — до 31 декабря 2016 года.

⁶⁹ См. также ЕСЕ/МР.РР/С.1/2020/8, п. 106.

⁷⁰ Вступительное заявление автора сообщения на слушаниях в ходе пятьдесят девятого совещания, 14 декабря 2017 года, п. 11.

72. Пункт 2 первого переходного положения касается следующих вопросов (см. п. 27 выше):

- a) инцидентов и аварий, в частности, в отношении обязательств операторов по уведомлению компетентного органа и применению мер, даже дополнительных мер, по ограничению экологических последствий и предотвращению других потенциальных аварий или инцидентов;
- b) нарушения условий комплексных экологических разрешений;
- c) в случае образования отходов, применения иерархии отходов, установленной в статье 4.1.b);
- d) если применимо, отчета, упомянутого в статье 12.1.f) настоящего закона, который должен быть принят во внимание при закрытии установки;
- e) мер, которые необходимо принять в условиях, не являющихся обычными;
- f) если применимо, требований к мониторингу почвы и грунтовых вод;
- g) следующего, если разрешение выдано на установку для сжигания или совместного сжигания:
 - i) отходов, перерабатываемых установкой, перечисленных в соответствии с Европейским перечнем отходов; и
 - ii) предельных значений выбросов, определенных правилами для данного типа установок.

73. На основе разъяснений, представленных соответствующей Стороной (см. п. 42 выше), Комитет считает, что все вопросы, перечисленные во втором пункте первого переходного положения Закона 16/2002, представляют собой условия для осуществления деятельности. По этому вопросу Комитет отмечает, что для целей пункта 10 статьи 6 «условия осуществления деятельности» включают в разрешение все, а не только технические или эксплуатационные условия, влияющие на процесс производства⁷¹. В соответствии с пунктом 1 первого переходного положения компетентные органы должны проверять условия существующих разрешений, оценивать, решены ли в них вопросы, изложенные в пункте 2 первого переходного положения, и, если эти вопросы не решены, продлить разрешения, с тем чтобы они были решены. Комитет четко заявляет, что по этой причине данный процесс представляет собой пересмотр и, в соответствующих случаях, продление по смыслу пункта 10 статьи 6.

74. Таким образом, согласно пункту 10 статьи 6 Конвенции соответствующая Сторона должна была обеспечить, чтобы пункты 2–9 статьи 6 применялись «*mutatis mutandis*» и «когда это целесообразно» к продлению существующих разрешений в соответствии с первым переходным положением Закона 16/2002. Комитет рассматривает значение этих терминов ниже.

Mutatis mutandis

75. Как отметил Комитет в своих выводах по сообщениям АССС/С/2014/104 (Нидерланды)⁷², АССС/С/2013/107 (Ирландия)⁷³ и АССС/С/2014/121 (Европейский союз)⁷⁴, термин «*mutatis mutandis*», который используется в пункте 10 статьи 6, просто означает «с необходимыми изменениями». Другими словами, при применении положений пунктов 2–9 статьи 6 при пересмотре или продлении условий осуществления деятельности, подпадающей под статью 6, государственный орган

⁷¹ См. замечания Стороны по проекту выводов Комитета, 6 октября 2020 года, п. 5.

⁷² ECE/MP.PP/C.1/2019/3, п. 70.

⁷³ ECE/MP.PP/C.1/2019/9, п. 82.

⁷⁴ ECE/MP.PP/C.1/2020/8, п. 96.

применяет эти пункты с необходимыми изменениями⁷⁵. Вместо того чтобы предоставить Сторонам определенную свободу усмотрения в отношении применения или неприменения этих положений, в нем говорится об изменениях, обусловленных характером данной процедуры принятия решений.

В тех случаях, когда это целесообразно

76. Комитет ранее заключил, что выражение «в тех случаях, когда это целесообразно» не означает, что определение целесообразности или нецелесообразности обеспечения участия общественности отдано на полное усмотрение той или иной Стороны⁷⁶. Скорее, формулировка «в тех случаях, когда это целесообразно» вводит объективный критерий, который должен применяться в соответствии с целями Конвенции, признавая, что «доступ к информации и участие общественности в принятии решений повышают качество принимаемых решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечивать должный учет таких интересов»⁷⁷, «стремясь, таким образом, способствовать подотчетности и открытости процесса принятия решений и усилению поддержки общественностью решений в области окружающей среды»⁷⁸. Самое главное, что формулировка «в тех случаях, когда это целесообразно» не исключает рассмотрения Комитетом вопроса о том, должна ли соответствующая Сторона обеспечить участие общественности в данном конкретном деле⁷⁹.

77. Это не означает, что Комитет разделяет мнение автора сообщения о том, что участие общественности должно быть гарантировано во всех случаях, когда государственный орган пересматривает или продляет условия осуществления деятельности, перечисленные в приложении I к Конвенции. Вопрос, скорее, заключается в том, оставалась ли соответствующая Сторона в пределах своей свободы усмотрения при определении, что является «целесообразным», когда она приняла решение не предусматривать участие общественности в пересмотре и возможном продлении условий выдачи разрешений.

78. Комитет считает, что при определении того, будет ли «целесообразным» и, следовательно, необходимым обеспечить участие общественности в соответствии с требованиями пунктов 2–9 статьи 6, когда государственный орган пересматривает или продляет условия осуществления деятельности, подпадающей под действие статьи 6, наиболее подходящим способом для понимания требований Конвенции является определенная проверка по критерию значимости, которая должна применяться к каждой такой процедуре принятия решений⁸⁰.

79. Комитет напоминает, что в своих выводах по сообщению АССС/С/2006/17 (Европейское сообщество) он установил, что:

Если... существуют другие разрешительные решения, связанные с окружающей средой, в отношении рассматриваемого вида деятельности, в случае которых не предусмотрен процесс полноценного участия общественности, но которые способны существенно изменить основные параметры [вида деятельности] или которые касаются существенных экологических аспектов вида деятельности, еще не охваченных разрешительным(и) решением(ями), предполагающим(и) такой процесс участия общественности, то это не может считаться отвечающим требованиям Конвенции⁸¹.

⁷⁵ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2019/3, п. 70; и *Орхусская конвенция: руководство по осуществлению*, второе издание, с. 159.

⁷⁶ ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.3, п. 55; ЕСЕ/МР.РР/С.1/2019/3, п. 71; и ЕСЕ/МР.РР/С.1/2020/8, п. 97.

⁷⁷ Конвенция, девятый пункт преамбулы.

⁷⁸ Там же, десятый пункт преамбулы; и ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.3, п. 56.

⁷⁹ ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.3, п. 56; и ЕСЕ/МР.РР/С.1/2020/8, п. 97.

⁸⁰ ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.10, п. 43; и ЕСЕ/МР.РР/С.1/2020/8, п. 99.

⁸¹ ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.10, п. 43.

80. Как Комитет четко указал в своих выводах по сообщению АССС/С/2014/121 (Европейский союз)⁸², он считает, что приведенный выше вывод имеет отношение и к случаю пересмотра или продления условий осуществления деятельности. В частности, если пересмотр или продление условий осуществления деятельности способно существенно изменить основные параметры деятельности или затронет значительные экологические аспекты деятельности, которые еще не были охвачены разрешительным решением, и процесс участия общественности, отвечающий требованиям Конвенции, не предусмотрен, то это не будет соответствовать требованиям Конвенции.

81. В выводах Комитета по сообщению АССС/С/2014/104 (Нидерланды) содержатся дополнительные руководящие указания в отношении того, каким образом слова «в тех случаях, когда это целесообразно» в пункте 10 статьи 6 должны применяться на практике. В своих выводах, касающихся пересмотра и продления срока эксплуатации атомной электростанции, Комитет 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»⁸³. Комитет считает, что аналогичная проверка должна применяться всякий раз, когда государственный орган пересматривает или продляет условия осуществления деятельности⁸⁴.

82. Соответственно, и как Комитет сделал это в своих выводах по сообщению АССС/С/2014/121 (Европейский союз), когда государственный орган пересматривает или продляет условия осуществления деятельности, подпадающей под действие статьи 6 Конвенции, за исключением случаев, когда пересмотр или продление не способны существенно изменить основные параметры деятельности и не затронут существенные экологические аспекты деятельности, участие общественности, отвечающее требованиям пунктов 2–9 статьи 6, является «целесообразным» и, таким образом, необходимым⁸⁵. Сторона должна будет продемонстрировать Комитету, что любое возможное изменение параметров деятельности не сможет существенно изменить основные параметры деятельности и не затронет существенные экологические аспекты деятельности.

83. В своих выводах по сообщению АССС/С/2014/121 (Европейский союз) Комитет также четко указал, что определяющим в вопросе о том, следует ли обеспечивать участие общественности, является не фактический результат пересмотра или продления⁸⁶. Скорее, в соответствии с выводами Комитета по сообщению АССС/С/2006/17 (Европейское сообщество) ключевым критерием является то, «способны» ли пересмотр или продление изменить основные параметры деятельности или «затронуть» важные экологические аспекты деятельности. В этом отношении охват участия общественности, который следует считать «целесообразным», должен быть еще более ограничен, если продление условий осуществления деятельности само по себе может оказать существенное влияние на окружающую среду⁸⁷. Тем не менее вопрос о том, будут ли условия осуществления деятельности в конечном итоге продлены или на самом деле окажут значительное воздействие на окружающую среду, не имеет решающего значения. Точно так же незначительна и вероятность того, что после продления условия осуществления деятельности могут в некоторых отношениях оказать благотворное влияние на окружающую среду, здоровье и безопасность людей. Решающий вопрос заключается в том, способны ли пересмотр или продление «изменить» основные параметры деятельности или «затронуть» важные экологические аспекты деятельности⁸⁸.

⁸² ЕСЕ/МР.РР/С.1/2020/8, п. 101.

⁸³ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2019/3, п. 71.

⁸⁴ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2020/8, п. 102.

⁸⁵ Там же, п. 103.

⁸⁶ Там же, п. 104.

⁸⁷ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/17, п. 85; и ЕСЕ/МР.РР/С.1/2019/3, п. 71.

⁸⁸ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2020/8, п. 104.

Является ли участие общественности в продлении разрешений в соответствии с первым переходным положением «целесообразным» и, таким образом, обязательным

84. Учитывая вышеизложенные правовые прецеденты, Комитет ниже рассматривает вопрос о том, действительно ли участие было целесообразно и, таким образом, требовалось обеспечить участие общественности в процедуре продления разрешений, описанной в примерах из практики автора сообщения. Если бы участие общественности было целесообразным для любого из продлений разрешений, описанных в этих примерах, то тот факт, что соответствующая Сторона вообще не предусмотрела участие общественности в процедуре продления, осуществляемом в соответствии с первым переходным положением, был бы равнозначен несоблюдению пункта 10 статьи 6 Конвенции.

85. Что касается первого примера автора сообщения, то Комитет отмечает, что производство хлора является видом деятельности, перечисленным в пункте 4 b) i) приложения I к Конвенции. Таким образом, производство хлора в Понтеведра является видом деятельности, подпадающим под требования статьи 6 Конвенции, в том числе ее пункта 10.

86. Комитет отмечает, что в ходе продления разрешения в 2013 году были внесены два вида изменений в разрешительные условия для хлорного производства в Понтеведра:

a) продления в целях выполнения требований, содержащихся в пункте 2 первого переходного положения;

b) прочие продления условия разрешения, внесенные одновременно с продлениями, которые имеют целью осуществление первого переходного положения.

Комитет рассматривает каждый из этих вопросов ниже.

Продления в целях выполнения требований, содержащихся в пункте 2 первого переходного положения

87. Как было отмечено в пункте 73 выше, Комитет считает, что любой пересмотр или продление разрешения в целях охвата вопросов, перечисленных в пункте 2 первого переходного положения, является продлением по смыслу пункта 10 статьи 6 Конвенции.

88. Как следует из пятого и седьмого пунктов продленного разрешения на эксплуатацию завода по производству хлора в Понтеведра⁸⁹, в целях выполнения требований пункта 2 первого переходного положения в разрешение на эксплуатацию объекта было включено приложение, в котором были добавлены новые условия, касающиеся аварий и инцидентов, несоблюдения условий, предусмотренных в экологическом разрешении, осуществление иерархии отходов, условий в случае отличного от нормального функционирования и условий для окончательного прекращения деятельности⁹⁰.

89. Пункт 2 f) первого переходного положения требует продлить разрешения путем включения в них следующей формулировки: «если применимо, требования в отношении мониторинга почвы и грунтовых вод». Автор сообщения заявляет, что в исходном отчете по заводу в Понтеведра, требуемом в соответствии с пунктом 2 d) первого переходного положения, определены величины превышения исходного содержания ртути и углеводородов в грунтовых водах и почве. Это, как представляется, не оспаривается соответствующей Стороной. Таким образом, пункт 2 f) требует, чтобы государственный орган принял решение о том, какие требования в отношении мониторинга почвы и грунтовых вод, если таковые имеются, должны быть

⁸⁹ Продленное разрешение на эксплуатацию завода по производству хлора в Понтеведра, предоставленное автором сообщения 27 июля 2020 года, сс. 2 и 3.

⁹⁰ Там же, сс. 4 и 6.

включены в разрешение с учетом повышенных уровней ртути, указанных в исходном отчете.

90. В этой связи Комитет отмечает, что в пункте 6 продленного разрешения на эксплуатацию завода по производству хлора в Понтеведра говорится, что: «В целях соблюдения пункта 1 f) статьи 12 были проанализированы как содержание комплексного экологического разрешения, так и вся имеющаяся информация о почве и грунтовых водах, имеющая отношение к этой установке, и эта информация считается достаточной»⁹¹. Комитет считает, что в пункте 6 подтверждается, что государственный орган рассмотрел вопрос о том, следует ли в свете результатов исходного отчета включить в разрешение дополнительные требования в отношении мониторинга почвы и грунтовых вод, и решил, что больше ничего не требуется.

91. Ртуть — высокотоксичный тяжелый металл. Поэтому, концентрация ртути, попадающей в окружающую среду в результате осуществления какой-либо деятельности, и возможность последующего загрязнения почвы и грунтовых вод представляют собой существенный экологический аспект осуществления этой деятельности. Принимая решение о том, какие требования в отношении мониторинга, если таковые имеются, следует включить в разрешение в соответствии с пунктом 2 f) первого переходного положения в свете повышенных уровней содержания ртути, указанных в исходном отчете, государственный орган, таким образом, был обязан рассмотреть важный экологический аспект хлорного производства в Понтеведра.

92. По данному пункту Комитет в своих выводах по документу АССС/С/2014/121 (Европейский союз) постановил, что если пересмотр или продление условий осуществления деятельности способно либо существенно изменить основные параметры деятельности, либо затронет значительные экологические аспекты деятельности, которые еще не были охвачены разрешительным решением, и процесс участия общественности, отвечающий требованиям Конвенции, не был предусмотрен, то это не будет соответствовать требованиям Конвенции. В этих выводах Комитет также четко указал, что определяющим в вопросе о том, следует ли обеспечивать участие общественности, является не фактический результат пересмотра или продления. Точно так же не существенна и вероятность того, что после продления условия осуществления деятельности могут в некоторых отношениях оказать благотворное влияние на окружающую среду, здоровье и безопасность людей⁹².

93. В соответствии с приведенными выше выводами Комитет считает, что, поскольку в соответствии с пунктом 2 f) первого переходного положения разрешение на эксплуатацию завода в Понтеведра было продлено в 2013 году, государственный орган должен был обратить внимание на важный экологический аспект осуществления деятельности на заводе, а именно на повышенный уровень содержания ртути и возможность последующего загрязнения почвы и грунтовых вод, целесообразно, а значит, и необходимо, чтобы государственный орган предусмотрел участие общественности в этом продлении.

94. Тот факт, что в 2017 году разрешение на эксплуатацию завода в Понтеведра будет снова продлено, на этот раз с учетом изменений в заключениях по НИТ, ни в коей мере не меняет того факта, что на момент проведения государственным органом продления в 2013 году было целесообразно и, следовательно, необходимо, чтобы он обеспечил участие общественности.

Другие изменения в разрешении на эксплуатацию завода в Понтеведра, внесенные в то же время

95. Одновременно с продлением разрешения на эксплуатацию завода в Понтеведра для приведения его в соответствие с требованиями первого переходного положения компетентный государственный орган исключил условие в разрешении, устанавливающее 6 января 2014 года в качестве даты окончания деятельности, и включил новое условие, устанавливающее 31 декабря 2016 года в качестве даты

⁹¹ Там же, с. 3.

⁹² ECE/MP.PP/C.1/2020/8, пп. 101 и 104.

начала процедуры закрытия и демонтажа объекта, 31 августа 2017 года в качестве даты прекращения производства жидкого хлора и 31 октября 2017 года в качестве даты прекращения производства соляной кислоты и гипохлорита натрия⁹³.

96. Как отмечалось в пункте 81 выше, в своих выводах по сообщению АССС/C/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»⁹⁴. Понятно, что продление разрешенного периода деятельности более чем на два года никак нельзя рассматривать как минимальный срок. Поэтому было целесообразно и, следовательно, необходимо предусмотреть участие общественности в принятии решения о продлении срока окончания эксплуатации завода в Понтеведра.

97. Тот факт, что в 2017 году, спустя четыре года после продления срока осуществления деятельности без участия общественности, была проведена процедура по продлению разрешения с учетом изменений в заключениях по НИТ, никоим образом не меняет того факта, что участие общественности должно было быть осуществлено до принятия решения о продлении срока действия разрешения в декабре 2013 года.

Заключительные замечания в отношении пункта 10 статьи 6

98. В свете вышеизложенного Комитет приходит к выводу о том, что по крайней мере в некоторых случаях, как, например, в случае продления в 2013 году разрешения на хлорное производство в Понтеведра, рассмотренного в пунктах 85–97 выше, участие общественности было «целесообразным» и, следовательно, необходимым. Таким образом, исключив любую возможность участия общественности в связи с пересмотром и продлением разрешений в соответствии с первым переходным положением Закона 16/2002, соответствующая Сторона не выполнила требования пункта 10 статьи 6 Конвенции.

99. Комитет не исключает того, что, возможно, имели место разрешения, продленные в соответствии с первым переходным положением, для которых участие общественности в соответствии с пунктами 2–9 статьи 6 Конвенции не требовалось. Вместе с тем Комитет делает вывод о том, что, создавая правовую базу, не предусматривающую возможности участия общественности в связи с пересмотром и продлением в соответствии с первым переходным положением закона 16/2002, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 10 статьи 6 Конвенции.

100. Первое переходное положение требовало, чтобы все существующие на тот момент комплексные экологические разрешения были продлены до 7 января 2014 года, а для крупных установок для сжигания — до 31 декабря 2016 года. Автор сообщения не утверждал, что ни одно из этих разрешений не было продлено, пусть даже и спустя продолжительное время после того, как были оговорены сроки, предусмотренные первым переходным положением. Автор сообщения также не утверждает, что пересмотр или продление разрешений согласно любым другим положениям Закона 16/2002 или Королевского декрета 1/2016 не соответствует пункту 10 статье 6 Конвенции. С учетом этих обстоятельств Комитет воздерживается от вынесения каких-либо рекомендаций по данному делу.

IV. Выводы

101. Комитет делает вывод о том, что, создавая правовую базу, не предусматривающую возможности участия общественности в связи с пересмотром и продлением в соответствии с первым переходным положением закона 16/2002,

⁹³ Продленное разрешение на эксплуатацию завода по производству хлора в Понтеведра, предоставленное автором сообщения 27 июля 2020 года, с. 4.

⁹⁴ ECE/MP.PP/C.1/2019/3, п. 71.

соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 10 статьи 6 Конвенции. Памятуя об обстоятельствах, изложенных в пункте 100 выше, Комитет воздерживается от вынесения каких-либо рекомендаций по данному делу.
