



---

**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**

Семьдесят второе совещание

Женева, 18–21 октября 2021 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения от представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщению АССС/C/2014/124  
в отношении соблюдения Конвенции Нидерландами\***

**Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 26 июля 2021 года**

**I. Введение**

1. 22 декабря 2014 года неправительственная организация «Фонд Гринпис — Нидерланды» (автор сообщения) подала в Комитет по соблюдению сообщение в соответствии с Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), утверждая, что Нидерланды не соблюдают положения Конвенции о доступе к экологической информации в связи с выдачей разрешения на строительство двух электростанций.
2. В частности, автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не выполнила свои обязательства по пункту 3 статьи 2 в сочетании со статьей 4, а также по пункту 3 с) статьи 4 Конвенции, неправомерно отказав в доступе к информации, которая имеет прямое влияние на принятие решений в области охраны окружающей среды, и ложно охарактеризовав запрошенную информацию как «внутренняя переписка государственных органов».
3. На своем сорок восьмом совещании (Женева, 24–27 марта 2015 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что вышеуказанное сообщение является приемлемым.

---

\* Настоящий документ был запланирован к изданию после установленного срока в силу обстоятельств, не зависящих от представившей его стороны.



4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции указанное сообщение было препровождено соответствующей Стороне 28 июня 2015 года.
5. 27 ноября 2015 года соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение.
6. 20 января 2016 года автор сообщения представил замечания по ответу соответствующей Стороны.
7. 3 июня 2016 года соответствующая Сторона представила дополнительную информацию.
8. На своем пятьдесят четвертом совещании (Женева, 27–30 сентября 2016 года) Комитет провел слушания для обсуждения существа сообщения с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. На этом же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения.
9. 5 октября 2018 года Комитет направил вопросы соответствующей Стороне, которая представила свои ответы на большинство вопросов 2 ноября 2018 года и свой ответ на оставшийся вопрос 22 ноября 2018 года.
10. 2 августа 2019 года соответствующая Сторона представила обновленные ответы, а 13 сентября 2019 года автор сообщения представил свои замечания по этим ответам. 5 ноября 2019 года соответствующая Сторона представила комментарии по замечаниям автора сообщения, а 4 февраля 2020 года автор сообщения представил комментарии по замечаниям соответствующей Стороны.
11. 13 июня 2021 года Комитет завершил работу над проектом своих выводов с использованием электронной процедуры принятия решений. Затем 14 июня 2021 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 23 июля 2021 года.
12. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили замечания по проекту выводов Комитета соответственно 15 и 23 июля 2021 года.
13. После этого Комитет завершил подготовку своих выводов с учетом полученных замечаний и принял их 26 июля 2021 года на основе своей электронной процедуры принятия решений. Комитет решил, что эти выводы должны быть опубликованы в качестве официального предсессионного документа к его семьдесят второму совещанию.

## **II. Краткое изложение фактов, доказательств и вопросов<sup>1</sup>**

### **A. Нормативно-правовая база**

#### **Доступ к информации**

14. Пункт 5 статьи 3 Закона о правительственной информации (публичный доступ) от 31 октября 1991 года (ЗПИ) предусматривает, что заявление на получение информации должно быть удовлетворено с учетом положений статьи 11<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> В данном разделе кратко изложены только основные факты, доказательства и вопросы, которые считаются относящимися к вопросу о соблюдении, представленные Комитету и рассмотренные им.

<sup>2</sup> Ответ Стороны на сообщение, п. 19, и приложение 2, с. 3.

15. Статья 11 ЗПИ предусматривает следующее:

«1. Если заявление касается информации, содержащейся в документах, составленных в целях внутренних консультаций, информация о содержащейся в них личных мнениях относительно политики не подлежит разглашению.

2. В интересах эффективного, демократического управления информация о личных мнениях по вопросам политики может быть раскрыта в форме, которую невозможно отследить до какого-либо лица. Если те, кто выражал соответствующие мнения или поддерживал их, согласны с этим, информация может быть раскрыта в форме, которая может быть отследена до отдельных лиц.

...

4. Несмотря на положения пункта 1, в случае экологической информации интересы защиты личного мнения по вопросам политики должны быть оценены в сравнении с интересами в отношении раскрытия информации. Информация, касающаяся личных мнений о политике, может быть раскрыта в форме, которую невозможно отследить до какого-либо лица. Второе предложение пункта 2 применяется *mutatis mutandis*»<sup>3</sup>.

16. Статья 1 с) ЗПИ определяет «внутренние консультации» как «консультации, касающиеся административного вопроса в рамках административного органа или группы административных органов в рамках их совместной ответственности за административный вопрос»<sup>4</sup>.

17. Согласно пояснительной записке к ЗПИ, исключение в отношении «внутренних консультаций» предназначено для решения следующих проблем:

«Проблема привлечения внешних экспертов, консультативных и иных органов к формированию мнения по документам, которые, по мнению административного органа, все еще являются предметом внутреннего обсуждения.

Внутренний характер документа определяется целью, для которой он составляется. Поэтому внутренние консультации могут иметь место даже в тех случаях, когда внешние лица или органы участвуют в сборе данных, разработке альтернативных вариантов политики и/или завершении консультаций в рамках административного органа. Однако такое участие может свести на нет внутренний характер консультации, если оно организовано как совет или структурированное обсуждение, а не консультация. Аналогичным образом, количество сторон, участвующих в консультации, может означать, что она не является внутренней. На наш взгляд, невозможно определить этот термин, ссылаясь на объективные, четкие критерии, которые подходят для всех случаев»<sup>5</sup>.

18. В пояснительной записке к ЗПИ приводятся следующие примеры документов, составленных для внутренних консультаций по смыслу пункта 1 статьи 11 ЗПИ: «Документы, составленные государственными служащими для политиков и должностных лиц более высокого ранга, переписка между различными подразделениями министерства и между различными министерствами, проекты документов, дневники, протоколы заседаний, резюме и заключения внутренних дискуссий и отчеты консультативных комитетов государственной службы»<sup>6</sup>.

19. В пункте а) статьи 1 ЗПИ «документ» определяется как «письменный документ или другой материал, содержащий данные, который передается в административный орган»<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 2, с. 7.

<sup>4</sup> Там же, с. 1.

<sup>5</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 7, с. 1.

<sup>6</sup> Ответы Стороны на вопросы Комитета, 2 ноября 2018 года, с. 2.

<sup>7</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 2, с. 1.

20. В пункте f) статьи 1 ЗПИ термин «личное мнение о политике» определяется как «мнение, предложение, рекомендация или заключение одного или нескольких лиц относительно административного вопроса и аргументы, которые они приводят в его поддержку»<sup>8</sup>.

21. В пункте g) статьи 1 ЗПИ применяется определение «экологической информации», содержащееся в статье 19.1a Закона об управлении окружающей средой<sup>9</sup>.

22. Пункт 1 статьи 19.1a Закона об управлении окружающей средой гласит, что «экологическая информация означает всю информацию, изложенную в документах по:», после чего приводится неисчерпывающий список примеров<sup>10</sup>.

23. Пункт 2 статьи 19.1a Закона об управлении окружающей средой предусматривает, что «статья 1, начальные слова и пункт а) Закона о правительственной информации (публичный доступ) применяются *mutatis mutandis*»<sup>11</sup>.

24. Пункт 2 статьи 7 ЗПИ гласит: «Административный орган должен предоставить информацию в форме, запрошенной заявителем, за исключением случаев, когда:

а) нельзя обоснованно ожидать, что возможно предоставить информацию в таком виде;

б) информация уже доступна общественности в другой форме, которая легко доступна заявителю»<sup>12</sup>.

#### **Разрешения на деятельность, которая может повлиять на территории «Натура 2000»**

25. Пункт 1 статьи 19d Закона об охране природы 1998 года, который реализует Директиву Европейского союза о средах обитания<sup>13</sup>, в соответствующей части гласит: «Без разрешения, выданного исполнительным органом провинции... запрещается осуществлять проекты или выполнять другие виды деятельности, которые... могут ухудшить качество естественной среды обитания и среды обитания видов на природоохранной территории “Натура 2000” или оказать существенное разрушительное воздействие на виды, для которых эта территория была выделена»<sup>14</sup>.

26. Пункт 1 статьи 19f Закона об охране природы требует: «Прежде чем исполнительный орган провинции примет решение по заявке на получение разрешения, упомянутого в пункте 1 статьи 19d, в отношении проектов, ... которые ... могут оказать значительное воздействие на соответствующую территорию, инициатор должен провести соответствующую оценку воздействия на эту территорию»<sup>15</sup>.

27. Наконец, пункт 2 статьи 19g предусматривает отступление в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Директивы о средах обитания в случаях, когда невозможно избежать негативного воздействия, согласно которому: «При отсутствии альтернативных решений для проекта разрешение, упомянутое в пункте 1 статьи 19d ... может быть выдано исполнительным органом провинции только по императивным причинам, имеющим первостепенное значение для общественных интересов, в том числе причинам социального или экономического характера»<sup>16</sup>.

<sup>8</sup> Там же, с. 2.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 6, с. 1.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 2, с. 5.

<sup>13</sup> Директива Совета 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 года о сохранении природных сред обитания и дикой природы фауны и флоры, *Официальный журнал Европейской комиссии*, L 206 (1992), сс. 7–50.

<sup>14</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 1, с. 1.

<sup>15</sup> Там же, с. 2.

<sup>16</sup> Там же, сс. 2–3.

## В. Факты

28. Данное сообщение касается запроса информации относительно разрешений, выданных компаниям РВЕ и «Нуон» (вместе далее называемым «энергетические компании») на строительство двух электростанций, расположенных в Эемсхавене, портовом районе на берегу залива Ваддензее, который является охраняемой территорией «Натура 2000»<sup>17</sup>.

29. Решениями от 14 августа 2008 года министр сельского хозяйства, природы и качества продуктов питания и исполнительные советы провинций Гронинген и Фрисландия выдали два разрешения: одно — компании РВЕ на строительство угольной электростанции и одно — компании «Нуон» на строительство угольно-газовой электростанции. Оба разрешения были выданы в соответствии с пунктом 1 статьи 19d Закона об охране природы<sup>18</sup>.

### Судебные разбирательства, касающиеся оспаривания разрешений

30. Автор сообщения подал уведомления о возражениях против обоих решений о выдаче разрешений от 14 августа 2008 года, которые были отклонены провинцией Гронинген 5 декабря 2008 года и провинцией Фрисландия 13 марта 2009 года<sup>19</sup>. Затем автор сообщения обжаловал разрешение в Государственном совете (Raad van State), высшем административном суде соответствующей Стороны<sup>20</sup>.

31. Компания «Нуон» отозвала свое заявление на получение разрешения, касающееся угольной части электростанции, после чего автор сообщения отозвал свое возражение против решения о выдаче разрешения. Соответственно, судебное производство по делу «Нуон» было закрыто без вынесения решения. Часть решения, касающаяся разрешения компании «Нуон» на строительство газовой электростанции, осталась в силе и стала безотзывной как неоспоренная в конце 2011 года<sup>21</sup>.

32. Что касается разрешения, выданного компании РВЕ, Государственный совет постановил, что апелляция автора сообщения была обоснованной, и 24 августа 2011 года аннулировал разрешение<sup>22</sup>. В результате компания РВЕ подала заявку на новое разрешение, которое было выдано 19 июня 2012 года и, после безуспешного оспаривания со стороны автора сообщения, стало безотзывным 9 сентября 2015 года<sup>23</sup>.

33. В ходе разбирательства в Государственном совете провинция Гронинген поручила Центру энергетических исследований Нидерландов (ЦЭИН) подготовить экспертное исследование о необходимости выбора Эемсхавена в качестве места расположения двух электростанций<sup>24</sup>.

### Судебные разбирательства, касающиеся доступа к информации

#### *Запрос информации и административные жалобы*

34. 1 июня 2011 года, незадолго до окончания 24 августа 2011 года судебного процесса, касающегося выданных в 2008 году разрешений, автор сообщения подал в провинцию Гронинген запрос на доступ к информации с просьбой раскрыть все документы, связанные с подготовкой и выдачей разрешений, выданных компаниям РВЕ и «Нуон» с 1 января 2005 года по 1 июня 2011 года (дата подачи запроса на информацию)<sup>25</sup>.

<sup>17</sup> Ответ Стороны на сообщение, п. 4; сообщение, с. 2.

<sup>18</sup> Ответ Стороны на сообщение, п. 5.

<sup>19</sup> Там же, п. 6.

<sup>20</sup> Там же, п. 7.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Там же, п. 9.

<sup>24</sup> Там же, п. 8.

<sup>25</sup> Сообщение, приложение 1; ответ Стороны на сообщение, п. 11.

35. В своем ответе от 19 июля 2011 года Провинция сообщила автору сообщения, что запрос касался 1724 документов, из которых она раскрыла 1127. В доступе к остальным 597 документам было отказано<sup>26</sup>. Причины отказа в раскрытии документов были самыми разными.

36. Объясняя эти причины, Провинция описала, как она классифицировала общение между Провинцией и энергетическими компаниями и их консультантами на два временных периода: этап 1 — период до и включая выдачу подтверждающих решений относительно разрешений, выданных РВЕ и «Нуон»; и этап 2 — период, начинающийся с даты вынесения этих подтверждающих решений и начала судебного разбирательства. Провинция постановила, что документы, подготовленные на этапе 1, не квалифицируются как «внутренние консультации» в соответствии с пунктом 1 статьи 11 ЗПИ. В отличие от этого, Провинция считала, что документы, подготовленные на этапе 2, должны рассматриваться как «внутренние консультации»<sup>27</sup>. В отношении последней категории документов Провинция заявила следующее:

«Если документы были отправлены или получены от владельцев разрешений (исключительно или иным образом) и датируются периодом после выдачи разрешений, они относятся к консультациям, которые проводились между административными органами и соответствующими компаниями в связи с подготовкой к защите разрешения в суде. В отличие от ситуации на этапе, предшествующем выдаче разрешения, на этом этапе компании можно рассматривать как третьи стороны, участвующие в подготовке окончательного решения. Именно поэтому документы рассматриваются как предназначенные для внутренних консультаций и содержащие личные мнения о политике.

В раскрытии этих документов отказано в соответствии с пунктом 1 статьи 11 ЗПИ. В той мере, в какой эти документы содержат экологическую информацию, которая не была раскрыта в других местах, мы ссылаемся на пункт 4 статьи 11 ЗПИ. Мы не считаем, что раскрытие этих документов в соответствии с пунктом 2 статьи 11 ЗПИ будет отвечать интересам эффективного управления. Важность надлежащей подготовки защиты решений в судах перевешивает общественный интерес в раскрытии этой информации»<sup>28</sup>.

37. Провинция также обосновала некоторые отказы в раскрытии информации, заявив в двух случаях, что «данная информация не добавляет ничего действительно ценного к тому, что уже известно о состоянии окружающей среды из открытых источников, разрешений, выданных в соответствии с Законом об управлении окружающей средой и Законом об охране природы, и открытых досье, на которых они основаны»<sup>29</sup>.

38. После административных жалоб Провинция в подтверждающем решении от 15 августа 2012 года (за которым последовали решения от 6 ноября 2012 года, 4 декабря 2012 года и 15 января 2013 года) постановила, что из оставшихся документов 304 должны быть раскрыты, а 87 должны быть раскрыты частично<sup>30</sup>. В результате около 200 документов остались нераскрытыми.

39. В своем заявлении о причинах подтверждающих решений Провинция подтвердила, что некоторые из нераскрытых документов должны рассматриваться как «внутренние консультации», несмотря на то, что они касались общения между Провинцией и энергетическими компаниями и их советниками (юристами, экологами,

<sup>26</sup> Сообщение, с. 2; ответ Стороны на сообщение, п. 13.

<sup>27</sup> Сообщение, с. 3; ответы Стороны на вопросы Комитета, 2 ноября 2018 года, приложение В2, с. 2.

<sup>28</sup> Ответы Стороны на вопросы Комитета, 2 ноября 2018 года, приложение В2, сс. 2–3.

<sup>29</sup> Там же, с. 2.

<sup>30</sup> Ответ Стороны на сообщение, п. 14; сообщение, с. 2; дополнительная информация от заинтересованной Стороны, 3 июня 2016 года, приложение; ответы заинтересованной стороны на вопросы Комитета, 2 ноября 2018 года, приложение С, с. 2.

инженерами) по вопросам выдачи и защиты разрешений, выданных этим компаниям<sup>31</sup>. В своем обосновании подтверждающих решений Провинция заявила, что с компаниями РВЕ и «Нуон» было заранее согласовано, что эти сообщения останутся конфиденциальными<sup>32</sup>.

40. Кроме того, было подтверждено решение Провинции о том, что некоторые из нераскрытых документов не являются «экологической информацией» по смыслу пункта 1 статьи 19.1a Закона об управлении окружающей средой, как это предусмотрено пунктом 4 статьи 11 ЗПИ<sup>33</sup>.

#### *Апелляции в суд первой инстанции*

41. 18 июля 2013 года окружной суд постановил, что отказ в раскрытии информации о коммуникациях с компаниями РВЕ и «Нуон» на основании исключения «внутренних консультаций» был необоснованным<sup>34</sup>. Компании РВЕ и «Нуон» являлись получателями разрешений и, следовательно, третьими сторонами со своими собственными интересами, что означает, что коммуникация с ними и их советниками не могла быть внутренней. Таким образом, суд отверг различие между двумя временными этапами, проводимое Провинцией. Это была внешняя коммуникация, независимо от того, имела ли она место в ходе разрешительных процедур или последующего судебного разбирательства<sup>35</sup>.

42. Что касается только документов, которыми обменивались Провинция и ЦЭИН (см. п. 33 выше), суд пришел к другому выводу. Ссылаясь на пояснительную записку к ЗПИ и «устоявшееся прецедентное право», суд заявил, что документы, переданные лицам, входящим в штат других административных органов, могут рассматриваться как внутренние консультации, учитывая масштаб и сложность принятия соответствующих решений<sup>36</sup>. Более того, третьи стороны, такие как ЦЭИН, которые находятся под руководством административных органов и которые были привлечены для реализации проекта, также могут считаться участниками внутренних консультаций<sup>37</sup>.

43. Суд согласился с мнением Провинции о том, что определенная информация, которой обменивались Провинция и ее консультанты, не являлась «экологической информацией»<sup>38</sup>. Это была информация об императивной причине, имеющей первостепенное значение для общественных интересов (dwingendereden van openbaarbelang или DROB) согласно пункту 2 статьи 19g Закона об охране природы, обосновывавшей выдачу разрешений по пункту 1 статьи 19d, несмотря на негативное воздействие на охраняемую территорию, которое нельзя было исключить<sup>39</sup>. Суд постановил, что поскольку эти документы (документы DROB) не являются экологической информацией, пункт 4 статьи 11 ЗПИ и предусмотренный в нем баланс интересов не применяются, и информация может быть скрыта<sup>40</sup>.

#### *Апелляции в высший административный суд*

44. Автор сообщения, Провинция и компания РВЕ обжаловали решение окружного суда в Государственном совете. В своем решении от 16 июля 2014 года Государственный совет постановил, что суд низшей инстанции ошибся, решив, что участие третьих лиц, представляющих собственные интересы, в общении с

<sup>31</sup> Сообщение, с. 2; дополнительная информация от заинтересованной Стороны, 3 июня 2016 года, приложение, сс. 7–10 и 12.

<sup>32</sup> Сообщение, с. 3.

<sup>33</sup> Дополнительная информация от соответствующей Стороны, 3 июня 2016 года, приложение, сс. 9 и 12.

<sup>34</sup> Ответ Стороны на сообщение, п. 16.

<sup>35</sup> Сообщение, с. 3; ответ Стороны на сообщение, п. 16, и приложение 4b, пп. 5.7–5.8.

<sup>36</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 4b, п. 5.3.

<sup>37</sup> Там же, п. 5.4.

<sup>38</sup> Ответ Стороны на сообщение, п. 16, и приложение 4b, п. 7.4.1.

<sup>39</sup> Сообщение, с. 5.

<sup>40</sup> Ответ Стороны на сообщение, п. 16, и приложение 4b, п. 7.4.1.

государственными органами исключает возможность того, что такое общение не является «внутренней консультацией». Он также отметил, что Провинция и владельцы разрешений договорились о том, что общая информация останется конфиденциальной, и что это необходимо для того, чтобы Провинция могла выработать свою правовую позицию для защиты разрешений, которые она выдала компаниям РВЕ и «Нуон»<sup>41</sup>.

45. Государственный совет постановил, что эта ситуация отличается от предыдущего решения, которое касалось запроса на раскрытие проектов оценки воздействия на окружающую среду: эта информация была подготовлена для предварительных консультаций между административным органом и заинтересованной стороной в рамках ее заявки на получение разрешения. Документы, о которых идет речь в данном деле, не относились к подготовке и представлению таких документов, а скорее касались обмена информацией с административным органом, чтобы он мог определить свою позицию по другому административному вопросу, а именно по защите выдачи разрешений в судебном процессе<sup>42</sup>. Таким образом, Государственный совет пришел к выводу, что исключение «внутренних консультаций» не должно было быть отклонено окружным судом<sup>43</sup>.

46. Однако Государственный совет обязал Провинцию более подробно объяснить причины отказа. При этом Государственный совет согласился с утверждением автора сообщения, что, даже если данные документы действительно представляли собой внутренние консультации, Провинция не признала, что некоторые документы содержат информацию, касающуюся выбросов, и поэтому требуют рассмотрения в соответствии с пунктом 4 статьи 11 ЗПИ<sup>44</sup>. В результате ряд документов, в конце концов, был обнародован после повторного рассмотрения Провинцией<sup>45</sup>.

47. По другому вопросу Государственный совет подтвердил ранее принятое решение окружного суда о том, что документы DROB не относятся к экологической информации<sup>46</sup>. Суд подчеркнул, что: «Под определение [экологической информации] подпадают только те документы, которые действительно содержат [информацию, относящуюся к состоянию элементов окружающей среды или к факторам, которые наносят или могут нанести вред элементам окружающей среды]. Документы, которые просто ссылаются на такую информацию, но сами не содержат ее, не подпадают под это определение»<sup>47</sup>.

48. Таким образом, Государственный совет постановил, что окружной суд был прав, решив, что большинство документов DROB не требуют дополнительной оценки в соответствии с пунктом 4 статьи 11 ЗПИ, поскольку они лишь «ссылались» на исследование, чтобы выяснить, существует ли императивная причина, имеющая первостепенное общественное значение, для строительства угольных электростанций в Эемсхавене. Экологическая информация, на которой основывалось это исследование, не была включена в документы<sup>48</sup>.

49. Государственный совет все же счел, что три документа действительно содержат экологическую информацию. Однако суд не отменил решение Провинции в отношении этих документов, поскольку: «часть документа, содержащая [экологическую] информацию, была обнародована и предоставлена “Гринпис”... [и]... вся экологическая информация, содержащаяся в вышеупомянутых документах, теперь предоставлена “Гринпис”»<sup>49</sup>.

<sup>41</sup> Ответ Стороны на сообщение, п. 57, и приложение 5b, п. 6.3.

<sup>42</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 5b, п. 6.3.

<sup>43</sup> Там же, п. 6.4.

<sup>44</sup> Обновленная информация от заинтересованной стороны, 2 августа 2019 года, с. 2; ответы Стороны на вопросы Комитета, 2 ноября 2018 года, приложение С, пп. 15–17 и 20.2.

<sup>45</sup> Ответ Стороны на сообщение, п. 17.

<sup>46</sup> Сообщение, с. 5.

<sup>47</sup> Ответ Стороны на сообщение, приложение 5b, п. 12.3.

<sup>48</sup> Там же.

<sup>49</sup> Ответы Стороны на вопросы Комитета, 2 ноября 2018 года, приложение С, п. 12.4.



50. Ни на одном из вышеуказанных этапов исключение «материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки» не использовалось в качестве оправдания для сокрытия запрашиваемой информации<sup>50</sup>.

#### **Новое направление судебной практики в отношении исключения «внутренних консультаций»**

51. В отдельном решении от 20 декабря 2017 года Государственный совет постановил, «что — в отличие от прошлого — он считает, что консультация теряет свой внутренний характер, если в ней участвует внешняя третья сторона, которая продвигает свои собственные интересы и, как таковая, играет роль в консультации»<sup>51</sup>. В частности, Государственный совет постановил: «В отношении консультаций по поводу ... решения относительно плана зонирования “Рийнбек” и проекта компании “Хорнбах” по запросу разрешения на строительство, “Хорнбах” имеет собственный интерес. В этом вопросе “Хорнбах” не является внешней стороной, дающей советы исключительно в интересах административного органа и не преследующей никаких других интересов, кроме как дать свое заключение, основанное на своем опыте и знаниях»<sup>52</sup>.

52. Впоследствии Государственный совет подтвердил свое решение от 20 декабря 2017 года, в том числе в решении от 24 октября 2018 года<sup>53</sup>.

#### **Последующие судебные разбирательства по поводу информационных запросов**

53. 16 августа 2017 года Государственный совет объявил свое решение от 16 июля 2014 года окончательным и не подлежащим обжалованию. В то же время Государственный совет постановил, что некоторые из запрошенных документов содержат информацию, касающуюся выбросов. После этого Провинция, взвесив все интересы, решила раскрыть документы, содержащие информацию о выбросах, в той мере, в какой это еще не было сделано<sup>54</sup>.

54. Компания РВЕ добивалась судебного пересмотра решения Провинции о раскрытии дополнительных документов, содержащих информацию, касающуюся выбросов, после решения Государственного совета от 16 августа 2017 года.

55. На слушаниях по судебному пересмотру дела РВЕ 23 ноября 2018 года автор сообщения поднял вопрос о новой линии судебной практики в отношении внутренних консультаций. На слушаниях Государственный совет занял ту позицию, что его решение от 16 июля 2014 года является окончательным и не подлежит обжалованию, поэтому его соображения по поводу внутренних консультаций в рамках этого разбирательства не могут быть пересмотрены<sup>55</sup>.

56. В своем решении от 3 июля 2019 года Государственный совет постановил, что Провинция могла решить, что важность публичного раскрытия информации о выбросах перевешивает соглашение о конфиденциальности, заключенное с РВЕ, и поддержал раскрытие документов в той части, в которой они касались информации о выбросах<sup>56</sup>.

<sup>50</sup> Ответы Стороны на вопросы Комитета, 2 ноября 2018 года, с. 1.

<sup>51</sup> Обновленная информация от соответствующей Стороны, 2 августа 2019 года, с. 2.

<sup>52</sup> Замечания автора сообщения по поводу обновленной информации от соответствующей Стороны, 13 сентября 2019 года, с. 1.

<sup>53</sup> Обновленная информация от заинтересованной стороны, 2 августа 2019 года, с. 2.

<sup>54</sup> Там же.

<sup>55</sup> Там же, с. 2–3.

<sup>56</sup> Там же, с. 2.

### С. Внутренние средства правовой защиты

57. Использование автором сообщения внутренних процедур описано в пунктах 41–49 выше. Соответствующая Сторона не представила никаких замечаний относительно внутренних средств правовой защиты.

### Д. Вопросы существа

#### Статья 4 в сочетании с пунктом 3 статьи 2 — экологическая информация

58. Автор сообщения утверждает, что некоторые из запрошенных документов были неправомерно скрыты от общественности на том основании, что они не являются экологической информацией. Автор сообщения утверждает, что эти документы, так называемые документы DROB, «были составлены Провинцией, РВЕ или их советниками» во время судебного разбирательства по поводу разрешений 2008 года. Их целью было продемонстрировать, что разрешение на проект, выданное компании РВЕ, соответствует критериям, оправдывающим выдачу разрешения по пункту 1 статьи 19d, а именно: несмотря на негативную оценку последствий для соответствующих территорий «Натура 2000» и в отсутствие альтернативных решений, проект должен быть реализован по императивным причинам, имеющим первостепенное значение для общественных интересов<sup>57</sup>.

59. Автор сообщения подчеркивает, что Провинция должна была доказать существование этих критериев в качестве юридического предварительного условия для выдачи разрешения. Автор сообщения утверждает, что Провинция, окружной суд и Государственный совет ошиблись, решив, что эти документы не являются экологической информацией, и в доступе к ним не должно было быть отказано<sup>58</sup>.

60. Автор сообщения утверждает, что проверка на наличие императивных причин, превосходящих общественные интересы, касается административной меры по охране природы по смыслу пункта 3 b) статьи 2 Конвенции. Он также утверждает, что право на доступ к экологической информации в соответствии с Конвенцией охватывает все документы, содержащие экологическую информацию, независимо от того, считается ли эта информация полной или правильной государственными органами, и независимо от того, была ли она включена в окончательные версии документов, которые раскрываются<sup>59</sup>.

61. Автор сообщения утверждает, что из решения Государственного совета и тематики документов, о которой заявили органы государственной власти, ясно, что скрытые документы содержат экологическую информацию<sup>60</sup>. Автор сообщения представил неисчерпывающий список, содержащий названия или описания ряда скрытых документов в поддержку своего мнения о том, что они являются экологической информацией, включая информацию в электронном письме, якобы об экологическом воздействии азотных отложений угольных станций на охраняемые объекты, которым обменивались «Нуон», РВЕ, их советники и Провинция, и электронные письма от лиц, которые, по предположению автора сообщения, являются экспертами в области экологии<sup>61</sup>.

62. Соответствующая Сторона утверждает, что только некоторые из скрытых документов относятся к императивным причинам, имеющим первостепенное значение для общественных интересов, из которых лишь несколько касаются переписки с внешним консультантом Провинции ЦЭИН в связи с судебным разбирательством по поводу разрешений. Она отмечает, что все документы были раскрыты как окружному

<sup>57</sup> Сообщение, с. 5.

<sup>58</sup> Там же, с. 6; замечания автора сообщения к ответу Стороны на сообщение, 20 января 2016 года, пп. 29–31.

<sup>59</sup> Замечания автора сообщения к ответу Стороны на сообщение, 20 января 2016 года, п. 6.

<sup>60</sup> Там же, п. 7.

<sup>61</sup> Там же, п. 5.

суду, так и Государственному совету, и что эти суды установили, что документы не содержат экологической информации, как это определено в Конвенции<sup>62</sup>.

63. Соответствующая Сторона заявляет, что в документах говорится об исследованиях на предмет того, служат ли электростанции императивной причине, имеющей первостепенное значение для общественных интересов. По этому вопросу Провинция обменялась информацией с ЦЭИН перед подготовкой отчета об активах Эемсхавена с экономической и административной точки зрения, однако все фактические исследования по императивным причинам, представляющим первостепенный общественный интерес, содержащиеся в окончательном отчете ЦЭИН, были обнаружены<sup>63</sup>.

64. Соответствующая Сторона утверждает, что другие документы, ссылающиеся на императивные причины, представляющие исключительный общественный интерес, которые не были раскрыты, — это документы «вопросы и ответы» и реакция на основания для апелляции, представленные автором сообщения, которые были использованы при подготовке к слушанию в окружном суде. Признавая, что императивные причины, имеющие первостепенное значение для общественных интересов, могут рассматриваться как экологическая информация, соответствующая Сторона утверждает, что документы, просто ссылающиеся на эти причины, таковой не являются<sup>64</sup>.

65. Соответствующая Сторона заявляет, что сообщения электронной почты, которые ссылаются на другой документ, содержащий экологическую информацию, и внутренний правовой анализ, ссылающийся на экологическую информацию, описанную в другом документе, являются примерами документов, которые только «ссылаются» на экологическую информацию, но ее не «содержат»<sup>65</sup>.

### **Пункт 3 с) статьи 4 — внутренняя переписка**

#### *Представления перед новым направлением судебной практики*

66. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не выполнила требования статьи пункт 3 с) статьи 4 Конвенции, неверно квалифицировав часть скрытых документов как внутреннюю переписку государственных органов власти<sup>66</sup>. Автор сообщения утверждает, что эти документы содержали переписку между провинцией и энергетическими компаниями и их консультантами, включая юристов, экологов и инженеров. Он утверждает, что из обзора скрытых документов ясно, что Провинция поддерживала частые контакты и тесно сотрудничала с компаниями РВЕ и «Нуон» в подготовке своей защиты разрешений в судебном процессе. Автор сообщения утверждает, что документы были составлены совместно и с широкими консультациями между Провинцией и энергетическими компаниями<sup>67</sup>.

67. Автор сообщения утверждает, что ряд нераскрытых документов — это отчеты, заказанные РВЕ и «Нуон» для дальнейшего обоснования экологических выводов в первоначальной «соответствующей оценке» выданных им разрешений<sup>68</sup>. Он утверждает, что эти документы включали черновые варианты документов, подготовленных Провинцией, а также протоколы и отчеты круглых столов и встреч между Провинцией и РВЕ и «Нуон» и их внешними экспертами по качеству воздуха, защите морской воды и экологии<sup>69</sup>.

<sup>62</sup> Ответ Стороны на сообщение, п. 52.

<sup>63</sup> Там же, п. 52.

<sup>64</sup> Там же, пп. 53–54.

<sup>65</sup> Ответы Стороны на вопросы Комитета, 2 ноября 2018 года, с. 3.

<sup>66</sup> Сообщение, с. 4.

<sup>67</sup> Сообщение, с. 2; замечания автора сообщения к ответу Стороны на сообщение, 20 января 2016 года, п. 17.

<sup>68</sup> Там же.

<sup>69</sup> Там же, п. 19.

68. Автор сообщения утверждает, что эта коммуникация между Провинцией и коммерческими сторонами не может быть квалифицирована как внутренняя переписка в соответствии с пунктом 3 с) статьи 4 Конвенции, поскольку в ней участвовали третьи лица, которые, кроме того, имели свой частный экономический интерес в общении с Провинцией, поскольку они стремились убедить Государственный совет отклонить оспаривание разрешений автора сообщения<sup>70</sup>. Он утверждает, что документы, составленные совместно с третьими лицами или иным образом раскрытые третьим лицам или переданные им, не могут считаться внутренней перепиской, поскольку они утратили свой внутренний характер<sup>71</sup>.

69. Автор сообщения указывает на «широкое толкование» исключения из правил внутренней переписки административными судами соответствующей Стороны и утверждает, что решение Государственного совета по делу об электростанциях в Эемсхавене было первым применением этого направления прецедентного права к экологической информации<sup>72</sup>.

70. Наконец, автор сообщения утверждает, что государственные органы не только отказали в доступе к экологической информации, но и предоставили преимущества операторам в этих судебных разбирательствах, ослабив процессуальную позицию автора сообщения, обсуждая с операторами и получая от них советы по защите разрешений в суде. Он утверждает, что это иллюстрирует «ограничивающую» функцию права на доступ к документам для права на доступ к правосудию<sup>73</sup>.

71. Соответствующая Сторона подтверждает, что скрытые документы в основном касаются переписки между государственными органами и внешними субъектами, а именно энергетическими компаниями и консультантами, с которыми они советовались<sup>74</sup>. Она утверждает, что эти документы были внутренней перепиской в контексте судебного пересмотра решений о выдаче разрешений, и стороны намеревались использовать их сами или передать другим лицам в административном органе. Она заявляет, что документы в основном состоят из электронных писем с текстовыми предложениями, разъяснениями технических или юридических вопросов, проектов документов, поданных в ходе разбирательства, таких как меморандумы устных выступлений и возражений на иск с комментариями, а также документов «вопрос–ответ», использованных при подготовке к слушаниям в окружном суде. Соответствующая Сторона утверждает, что окончательные версии большинства этих документов, таких как ходатайства и другие процессуальные документы, стали публичными после этого, в дополнение ко всем документам этапа 1, которые уже были раскрыты, и поэтому вся экологическая информация была раскрыта<sup>75</sup>.

72. Соответствующая Сторона утверждает, что термин «внутренняя переписка» не определен в Конвенции и что текст Конвенции не исключает участия внешних субъектов во внутренней переписке<sup>76</sup>. Она утверждает, что эти документы не относятся к решениям о выдаче разрешений, но должны были позволить органу власти определить свою позицию при защите выданного разрешения в суде. Она утверждает, что участие владельцев разрешений было необходимо, чтобы иметь возможность использовать их технические и юридические знания из-за сложности дела<sup>77</sup>.

73. Соответствующая сторона заявляет, что тот факт, что у владельцев разрешений были свои интересы, не означает автоматически, что документы не могут быть внутренними сообщениями, и что должна быть возможность сохранения конфиденциальности документов, в которых участвовали внешние субъекты. Ссылаясь на решение Государственного совета, она утверждает, что цель имеет

<sup>70</sup> Сообщение, с. 3.

<sup>71</sup> Комментарии автора сообщения к ответу Стороны на сообщение, пп. 18–19.

<sup>72</sup> Там же, пп. 11–13.

<sup>73</sup> Сообщение, с. 5.

<sup>74</sup> Ответ Стороны на сообщение, п. 55.

<sup>75</sup> Там же, п. 56.

<sup>76</sup> Там же, пп. 30–31.

<sup>77</sup> Там же, п. 57.

решающее значение<sup>78</sup>. Соответствующая сторона обращает внимание на пояснительную записку к ЗПИ по этому вопросу и заявляет, что это правило подтверждается устоявшимся прецедентным правом<sup>79</sup>.

74. Соответствующая сторона также опровергает утверждение о том, что автору сообщения было отказано в доступе к экологической информации или что владельцы разрешений получили преимущество перед автором сообщения, поскольку вся экологическая информация была раскрыта в окончательных вариантах<sup>80</sup>.

*Представления после нового направления судебной практики*

75. Автор сообщения подтверждает мнение соответствующей Стороны о том, что Государственный совет в своем решении от 20 декабря 2017 года принял новое направление в отношении своей судебной практики, касающейся толкования внутренней переписки по пункту 1 статьи 11 ЗПИ, и что это новое толкование было подтверждено в более поздних решениях (см. пп. 51 и 52 выше)<sup>81</sup>. Он утверждает, что если бы это новое направление судебной практики было применено Провинцией или Государственным советом в ходе разбирательства по его информационным запросам, включая документы, касающиеся обсуждений с РВЕ и ее экспертами, результат был бы таким, что все документы, касающиеся переписки с компаниями РВЕ и «Нуон», были бы раскрыты<sup>82</sup>. Однако автор сообщения утверждает, что положение соответствующей Стороны остается проблематичным в двух отношениях, как объясняется ниже.

76. Во-первых, автор сообщения утверждает, что в новой судебной практике нет указаний на то, что третьи лица, не являющиеся владельцами разрешений или подателями заявлений на получение разрешений, будут рассматриваться как «третьи лица, имеющие собственный интерес в результатах внутренних обсуждений», как это было в случае компании «Хорнбах» в ее обмене мнениями с муниципалитетом в решении от 20 декабря 2017 года<sup>83</sup>. Поэтому автор сообщения утверждает, что даже если бы новое направление прецедентного права было применено к его запросам, Провинция не была бы обязана раскрывать все документы, касающиеся переписки по проекту реализации угольных станций между Провинцией и другими третьими сторонами, в том числе с консультантами, такими как ЦЭИН, а также другими провинциями и государственными органами<sup>84</sup>.

77. В этой связи автор сообщения утверждает, что значительная часть запрошенных им документов касалась обмена информацией или переписки между Провинцией и внешними экспертами, нанятыми энергетическими компаниями или самой Провинцией. Автор сообщения утверждает, что Провинция до сих пор не обнародовала эти документы, и поэтому утверждение о несоблюдении, изложенное в его первоначальном сообщении, не было рассмотрено<sup>85</sup>.

78. Во-вторых, автор сообщения отмечает, что, хотя применение новой судебной практики к переписке между Провинцией и энергетическими компаниями привело бы к раскрытию запрашиваемых документов, до сих пор запрашиваемые документы, касающиеся переписки непосредственно между этими сторонами, не были раскрыты. Соответственно, автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона по-прежнему не соблюдает требования в этом отношении<sup>86</sup>.

<sup>78</sup> Там же, пп. 35 и 57; дополнительная информация от соответствующей Стороны, 3 июня 2016 года, с. 1.

<sup>79</sup> Ответ Стороны на сообщение, пп. 34–39.

<sup>80</sup> Там же, п. 58.

<sup>81</sup> Замечания автора сообщения по поводу дополнительной информации от соответствующей Стороны, 13 сентября 2019 года, п. 1.

<sup>82</sup> Там же, п. 4.

<sup>83</sup> Там же, п. 5.

<sup>84</sup> Там же, п. 4.

<sup>85</sup> Там же, п. 6.

<sup>86</sup> Там же, пп. 6–7.

79. Соответствующая Сторона утверждает, что в свете изменений в судебной практике, переписка между Провинцией и РВЕ не может быть определена как внутренняя<sup>87</sup>. Однако она признает, что «это не меняет того факта, что запрос “Гринпис” о предоставлении информации впоследствии привел к окончательному и неоспоримому решению»<sup>88</sup>. Соответствующая Сторона утверждает, однако, что: «ясно, как будут оцениваться будущие информационные запросы с участием третьих сторон. Заинтересованные стороны, в той мере, в какой они все еще заинтересованы в этом вопросе, должны сами определить, хотят ли они предпринимать какие-либо действия в свете этого нового прецедентного права»<sup>89</sup>.

#### **Пункт 3 с) статьи 4 — материалы, находящиеся на заключительном этапе их подготовки**

80. Соответствующая Сторона далее утверждает, что запрошенная информация представляет собой «материалы, находящиеся на заключительном этапе их подготовки» и что это является признанным основанием для исключения в соответствии с пунктом 1 статьи 11 ЗПИ. Она заявляет, что в соответствии с прецедентным правом проекты документов рассматриваются как документы, составленные для внутренних консультаций. В связи с этим в раскрытии проектов документов было отказано, но фактическая экологическая информация стала доступна позже<sup>90</sup>.

81. Признавая, что исключение «материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки» не признается в такой формулировке в ее внутреннем законодательстве, соответствующая Сторона утверждает, что Провинция, окружной суд и Государственный совет придают значение тому факту, что многие документы были черновиками, и, соответственно, по мнению соответствующей Стороны, они были «материалами, находящимися на заключительном этапе их подготовки». Она утверждает, что это относится к вопросу о том, являются ли они личными мнениями о политике в контексте внутренних консультаций (см. п. 15 выше)<sup>91</sup>. Соответствующая Сторона заявляет, что в пояснительной записке к ЗПИ «проекты документов» приводятся в качестве одного из примеров документов, составленных для внутренних консультаций по смыслу пункта 1 статьи 11 ЗПИ<sup>92</sup>.

82. Автор сообщения не прокомментировал представление соответствующей Стороны относительно материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки.

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

83. Нидерланды сдали на хранение свою ратификационную грамоту о ратификации Конвенции 29 декабря 2004 года, что означает, что Конвенция вступила в силу для Нидерландов 29 марта 2005 года, т. е. через 90 дней после даты сдачи ратификационной грамоты.

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

84. Прежде всего, Комитет поясняет, что пункт 3 статьи 2 Конвенции предусматривает, что экологическая информация означает любую информацию «в письменной, визуальной, устной, электронной или любой другой материальной форме». Это определение явно не ограничивается информацией, изложенной в «документах», что является термином, используемым в статье 1 а) ЗПИ и пункте 1 статьи 19.1а Закона об управлении окружающей средой (см. пп. 19 и 22 выше). Однако,

<sup>87</sup> Обновленная информация от соответствующей Стороны, 2 августа 2019 года, с. 3.

<sup>88</sup> Там же.

<sup>89</sup> Там же.

<sup>90</sup> Дополнительная информация от заинтересованной стороны, 3 июня 2016 года, сс. 1–2.

<sup>91</sup> Ответы Стороны на вопросы Комитета, 2 ноября 2018 года, с. 1.

<sup>92</sup> Там же, сс. 1–2.

поскольку автор сообщения не сделал заявления по этому поводу, и поскольку Комитет не располагает доказательствами того, что это определение вызывает проблемы на практике, Комитет не будет рассматривать его далее в контексте данного дела.

85. В своих комментариях от 13 сентября 2019 года автор сообщения утверждает, что изменение в судебной практике, вытекающее из решения Государственного совета от 20 декабря 2017 года, все равно не потребует раскрытия всех документов, входящих в сферу действия его информационных запросов, поскольку большая часть запрашиваемой информации касается сообщений, которыми обменивались не между Провинцией и компаниями РВЕ и «Нуон», а между Провинцией и другими третьими лицами, такими как ЦЭИН (см. пп. 76 и 77 выше). В этой связи, поскольку в сообщении не содержится утверждений о несоблюдении пункта 1 статьи 4 и пункта 3 с) статьи 4 Конвенции в отношении переписки с третьими лицами, кроме компаний РВЕ и «Нуон», в контексте настоящего дела Комитет не будет рассматривать вопросы, связанные с сообщениями с другими третьими лицами.

**Пункт 1 статьи 4 в сочетании с пунктом 3 b) статьи 2 — документы, касающиеся императивных причин, представляющих первостепенный общественный интерес**

86. Автор сообщения утверждает, что в своем решении от 16 июля 2014 года Государственный совет ошибочно постановил, что так называемые документы DROB не являются экологической информацией по смыслу пункта 3 статьи 2 Конвенции. Эти документы были подготовлены Провинцией и ЦЭИН в ходе судебного разбирательства, чтобы продемонстрировать, что разрешение на проект компании РВЕ соответствовало критериям, оправдывающим разрешение по пункту 1 статьи 19d, а именно: несмотря на негативную оценку последствий для соответствующих территорий «Натура 2000» и в отсутствие альтернативных решений, проект должен быть реализован по императивным причинам, имеющим первостепенное значение для общественных интересов<sup>93</sup>.

87. Соответствующая Сторона признает, что императивные причины, имеющие первостепенное значение для общественных интересов, могут рассматриваться как экологическая информация. Однако в нем говорится, что все эти причины были раскрыты в окончательном отчете ЦЭИН<sup>94</sup>.

88. Определение «экологической информации» в пункте 3 b) статьи 2 Конвенции включает «любую информацию ... об ... административных мерах ... оказывающих или способных оказать воздействие на элементы окружающей среды». Разрешение является административной мерой, и из этого следует, что любая информация о разрешении, оказывающем или способным оказать воздействие на элементы окружающей среды, является экологической информацией по смыслу пункта 3 статьи 2 Конвенции.

89. В данном случае императивные причины, имеющие первостепенное значение для общественных интересов, послужили основанием для решения Провинции в порядке исключения выдать разрешение на реализацию проектов, которые, по оценкам, могут оказать негативное воздействие на охраняемую территорию «Натура 2000». Формулировка пункта 2 статьи 19g Закона об охране природы ясно дает понять, что эти причины были обязательным условием для выдачи разрешений.

90. Исходя из вышеизложенного, Комитет считает, что информация, касающаяся императивных причин, имеющих первостепенное значение для общественных интересов, в отношении территории «Натура 2000», является экологической информацией по смыслу пункта 3 b) статьи 2 Конвенции.

<sup>93</sup> Сообщение, с. 5.

<sup>94</sup> Ответ Стороны на сообщение, п. 54.

91. Ниже Комитет рассматривает, требует ли Конвенция: а) раскрытия этой информации, если она уже была предоставлена в других документах; и б) раскрытия документов, которые «ссылаются» на эту информацию.

*Экологическая информация, уже опубликованная в других документах*

92. Что касается заявления соответствующей Стороны о том, что все императивные причины, имеющие первостепенное значение для общественных интересов, были представлены в окончательном отчете ЦЭИН (см. п. 87 выше), Комитет разъясняет, что тот факт, что конкретная экологическая информация могла быть раскрыта в одном документе, не означает отсутствия требования о раскрытии другого документа, который может содержать ту же экологическую информацию.

93. Комитет напоминает соответствующей Стороне, что пункт 1 статьи 4 требует, чтобы по запросу общественности предоставлялись «копии фактической документации, содержащей или включающей» запрашиваемую экологическую информацию. Поэтому, если запрашиваются копии документации, соблюдение пункта 1 статьи 4 не может быть достигнуто путем «извлечения» частей или фрагментов экологической информации из этих документов и предоставления только извлеченной экологической информации, но не основного документа. Запрос на конкретный документ, содержащий экологическую информацию, также не может быть отклонен только потому, что другой документ, содержащий ту же самую экологическую информацию, уже был предоставлен общественности. Скорее, должен быть предоставлен сам запрашиваемый документ, включая всю содержащуюся в нем экологическую информацию. Это, конечно, не исключает применения любых соответствующих исключений, предусмотренных пунктами 3 и 4 статьи 4 Конвенции, до того, как документ станет доступным.

*Документы, «ссылающиеся» на экологическую информацию*

94. Далее Комитет рассматривает утверждение соответствующей Стороны о том, что единственными документами, связанными с императивными причинами, имеющими первостепенное значение для общественных интересов, которые не были раскрыты, были документы, которые просто «ссылались» на эти причины<sup>95</sup>.

95. Соответствующая Сторона привела следующие общие примеры документов, которые, по ее мнению, не содержат экологической информации, но «ссылаются» на нее: «документы, такие как сообщения электронной почты, которые сами не содержат экологической информации, но ссылаются на другой документ, содержащий ее, например заявление о воздействии на окружающую среду. Другой пример — внутренний правовой анализ, который ссылается на экологическую информацию, описанную в другом документе»<sup>96</sup>.

96. Как отмечено в пункте 88 выше, определение «экологической информации» в пункте 3 b) статьи 2 Конвенции включает любую информацию об административных мерах, оказывающих или способных оказать воздействие на элементы окружающей среды. Вышеуказанные документы были подготовлены в контексте судебного процесса по защите разрешений на реализацию проектов на территории «Натура 2000». Таким образом, они представляют собой информацию, подготовленную для защиты административных мер (т. е. разрешений), оказывающих или способных оказать воздействие на элементы окружающей среды. Соответственно, Комитет делает вывод, что документы, перечисленные в пункте 95 выше, являются «экологической информацией» по смыслу пункта 3 b) статьи 2 Конвенции.

*Заключительные замечания*

97. В свете вышеизложенного Комитет считает, что, отказавшись раскрыть документы, касающиеся или ссылающиеся на императивные причины, представляющие первостепенный общественный интерес, в отношении территории

<sup>95</sup> Там же, пп. 53–54.

<sup>96</sup> Ответы Стороны на вопросы Комитета, 2 ноября 2018 года, с. 3.



«Натура 2000», на том основании, что эти документы не являются «экологической информацией», соответствующая Сторона не выполнила требования пункта 1 статьи 4 в сочетании с пунктом 3 статьи 2 Конвенции.

#### **Пункт 3 с) статьи 4 — внутренняя переписка**

98. Далее Комитет рассматривает вопрос о том, следует ли считать документы, которыми обменивались Провинция и энергетические компании и их соответствующие консультанты в контексте подготовки к судебному разбирательству по вопросу защиты разрешений РВЕ и «Нуон», внутренней перепиской согласно пункту 3 с) статьи 4 Конвенции.

99. Соответствующая Сторона не оспаривает, что запрашиваемая информация представляла собой экологическую информацию по смыслу пункта 3 статьи 2 Конвенции. Скорее, она утверждает, что вся экологическая информация, содержащаяся в этих документах, была впоследствии раскрыта в окончательных, общедоступных версиях этих документов<sup>97</sup>. Как Комитет указал в пункте 92 выше, тот факт, что информация была впоследствии раскрыта в другом документе, не имеет значения.

#### *Переписка между Провинцией и компаниями РВЕ и «Нуон»*

100. Хотя Провинция, возможно, при подготовке судебного процесса в защиту разрешений решила обратиться за помощью к РВЕ и «Нуон», это не делает их переписку внутренней. Тот факт, что Провинция, РВЕ и «Нуон» могли быть заинтересованы в защите разрешений в суде или что они согласились с тем, что их переписка должна оставаться конфиденциальной, не делает их переписку внутренней по смыслу пункта 3 с) статьи 4 Конвенции. В этой связи Комитет поясняет, что «цель» сообщений не является определяющей в вопросе о том, является ли переписка «внутренней» или нет.

101. Переписка между Провинцией и РВЕ и «Нуон» была перепиской между регулирующим органом и держателями разрешений и их представителями. Комитету ясно, что переписка между государственным органом и владельцем разрешения не может считаться внутренней. Аналогичным образом, сообщения, передаваемые между государственным органом и любыми лицами, действующими от имени владельцев разрешений, также не могут быть внутренними. Соответственно, Провинция не имела права применять исключение для внутренней переписки по смыслу пункта 3 с) статьи 4 Конвенции к экологической информации, которой она обменивалась с РВЕ и «Нуон» или их советниками в ходе подготовки к судебному разбирательству относительно разрешений РВЕ и «Нуон».

102. Исходя из вышеизложенного, Комитет считает, что, применяя исключение для внутренней переписки по смыслу пункта 3 с) статьи 4 Конвенции с целью освобождения от раскрытия экологической информации, которой обмениваются государственный орган и держатели разрешений, включая представителей последних, соответствующая Сторона не выполнила пункт 1 статьи 4 в сочетании с пунктом 3 с) статьи 4 Конвенции.

#### Последующие события

103. Комитет отмечает, что стороны согласны с тем, что после решения Государственного совета от 20 декабря 2017 года судебная практика судов соответствующей стороны в отношении внутренней переписки изменилась, и что исключение из правил о внутренней переписке больше не будет применяться к переписке, подобной той, которая имела место между Провинцией и компаниями РВЕ и «Нуон» (см. пп. 51 и 52 выше), что Комитет приветствует.

104. Поскольку, по мнению как автора сообщения, так и соответствующей Стороны, несоблюдение пункта 1 статьи 4 в сочетании с пунктом 3 с) статьи 4, выявленное в

<sup>97</sup> Ответ Стороны на сообщение, п. 58.

данном случае, не должно повториться, Комитет воздерживается от вынесения рекомендации по этому вопросу.

**Пункт 3 с) статьи 4 — материалы, находящиеся на заключительном этапе их подготовки**

105. Соответствующая Сторона признает, что исключение «материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки», содержащееся в пункте 3 с) статьи 4 Конвенции, не признается в этой формулировке в ее внутреннем законодательстве<sup>98</sup>. Соответствующая Сторона заявляет, что в пояснительной записке к ЗПИ «проекты документов» приводятся в качестве одного из примеров документов, составленных для внутренних консультаций по смыслу пункта 1 статьи 11 ЗПИ<sup>99</sup>.

106. Комитет отмечает, что исключение «материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки» не было упомянуто Провинцией при отказе раскрыть запрашиваемую информацию, а было поднято соответствующей Стороной в ее представлениях Комитету в качестве возможного дополнительного основания, на основании которого Провинция имела бы право не раскрывать документы.

107. Комитет считает, что сам по себе статус чего-либо как проекта не подводит его автоматически под исключение «материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки». Слова «находящиеся на заключительном этапе их подготовки» предполагают, что этот термин относится к отдельным документам, над которыми активно работает государственный орган. Если запрашиваемые документы больше не находятся «на заключительном этапе их подготовки», они должны быть раскрыты, даже если они еще не завершены и даже если решение, к которому они относятся, еще не принято. Формулировка «находящиеся на заключительном этапе их подготовки» предполагает, что над документом будет проведена дополнительная работа в течение некоторого разумного периода времени<sup>100</sup>. Как отметил Комитет в своих выводах по сообщению АССС/С/2010/51 (Румыния), «фраза “материал, находящийся на заключительном этапе подготовки” касается процесса подготовки информации или какого-либо документа, а не всего процесса принятия решений, для которого подготавливается соответствующая информация или документация»<sup>101</sup>.

108. Соответственно, поскольку работа над информацией, которая была предметом запроса автора сообщения, больше не ведется, соответствующая сторона не имеет права ссылаться на исключение, согласно пункту 3 с) статьи 4 Конвенции, «материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки» в качестве основания для отказа от раскрытия запрашиваемой информации в рамках сообщения.

109. Поскольку Провинция не отказала в доступе к запрашиваемой информации на основании этого исключения, но оно было скорее поднято соответствующей Стороной в ее представлениях в Комитете в качестве возможного дополнительного основания, согласно которому Провинция имела бы право не предоставлять документы, Комитет не делает выводов по этому вопросу.

## IV. Выводы и рекомендации

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

<sup>98</sup> Ответы Стороны на вопросы Комитета, 2 ноября 2018 года, с. 1.

<sup>99</sup> Там же, с. 2.

<sup>100</sup> «Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № Е.13.П.Е.3), с. 85.

<sup>101</sup> ЕСЕ/МР.РР/С.1/2014/12, п. 85.

## **A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения**

111. Комитет делает следующие выводы:

а) отказавшись раскрыть документы, касающиеся или ссылающиеся на императивные причины, представляющие первостепенный общественный интерес, в отношении территории «Натура 2000», на том основании, что эти документы не являются «экологической информацией», соответствующая Сторона не выполнила требования пункта 1 статьи 4 в сочетании с пунктом 3 статьи 2 Конвенции;

б) применяя исключение для внутренней переписки, предусмотренное в пункте 3 с) статьи 4 Конвенции, для того, чтобы освободить от раскрытия экологическую информацию, которой обмениваются государственный орган и держатели разрешений, включая представителей последних, соответствующая Сторона не выполнила пункт 1 статьи 4 в сочетании с пунктом 3 с) статьи 4 Конвенции.

## **B. Рекомендации**

112. Комитет, в соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон и принимая во внимание согласие заинтересованной Стороны на принятие Комитетом мер, предусмотренных пунктом 36 б) приложения к решению I/7, рекомендует соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, нормативные и административные меры для обеспечения того, чтобы государственные должностные лица, включая судебные органы, имели юридическую и исполнимую в принудительном порядке обязанность обеспечивать, чтобы документы, касающиеся или ссылающиеся на императивные причины, имеющие первостепенный общественный интерес в отношении территории «Натура 2000», рассматривались как экологическая информация по смыслу пункта 3 б) статьи 2 Конвенции.