



## **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

**Седьмая сессия**

Женева, 18–20 октября 2021 года

Пункт 7 b) предварительной повестки дня

**Процедуры и механизмы, способствующие осуществлению**

**Конвенции: механизм соблюдения**

### **Доклад Комитета по вопросам соблюдения о соблюдении Испанией ее обязательств\* \*\***

#### *Резюме*

Настоящий документ подготовлен Комитетом по вопросам соблюдения во исполнение просьбы, содержащейся в пункте 21 решения VI/8 Совещания Сторон (ЕСЕ/МР.РР/2017/2/Add.1), и в соответствии с мандатом Комитета, изложенным в пункте 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон о рассмотрении соблюдения (ЕСЕ/МР.РР/2/Add.8).

\* Настоящий документ выпускается без официального редактирования.

\*\* Данный документ был представлен с опозданием в связи с тем, что для завершения его подготовки потребовалось дополнительное время.



## I. Введение

1. На своей шестой сессии (Будва, Черногория, 11–13 сентября 2017 года) Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), приняло решение VI/8j о соблюдении Испанией своих обязательств по Конвенции (см. ECE/MP.PP/2017/2/Add.1).

## II. Резюме последующих действий

2. На своем шестидесятом совещании (Женева, 12–15 марта 2018 года) Комитет рассмотрел вопрос о выполнении решения VI/8j на открытом заседании с участием в формате аудиоконференции представителей соответствующей Стороны и авторов сообщений ACCC/C/2008/24 и ACCC/C/2014/99. В ходе заседания соответствующая Сторона запросила мнение Комитета относительно того, будут ли некоторые предлагаемые ею для принятия меры соответствовать пункту 7 решения VI/8j. Председатель просил соответствующую Сторону представить свой запрос на рекомендации в письменном виде, и соответствующая Сторона сделала это надлежащим образом непосредственно после заседания.

3. 6 мая 2018 года автор сообщения ACCC/C/2008/24 представил текст законодательного предложения об оказании юридической помощи, которое было внесено одной из политических партий соответствующей Стороны.

4. 22 августа 2018 года секретариат направил письмо соответствующей Стороне с рекомендациями Комитета в связи с ее просьбой о предоставлении рекомендаций по пункту 7 решения VI/8j.

5. 28 сентября 2018 года соответствующая Сторона своевременно представила свой первый доклад о ходе работы по решению VI/8j.

6. 5 октября 2018 года секретариат препроводил первый доклад соответствующей Стороны о ходе работы авторам сообщений ACCC/C/2008/24, ACCC/C/2009/36 и ACCC/C/2014/99, предложив им представить свои замечания к 1 ноября 2018 года.

7. 8 октября 2018 года автор сообщения ACCC/C/2009/36 представил замечания по первому докладу соответствующей Стороны о ходе работы. Авторы сообщений ACCC/C/2008/24 и ACCC/C/2014/99 представили свои замечания по первому докладу о ходе работы 31 октября 2018 года.

8. С учетом полученной информации Комитет подготовил свой первый обзор о ходе работы и утвердил его с помощью своей электронной процедуры принятия решений 18 февраля 2019 года. 26 февраля 2019 года секретариат направил первый обзор Комитета о ходе работы соответствующей Стороне и авторам сообщений ACCC/C/2008/24, ACCC/C/2009/36 и ACCC/C/2014/99.

9. На своем шестьдесят третьем совещании (Женева, 11–15 марта 2019 года) Комитет рассмотрел вопрос о выполнении решения VI/8j на открытом заседании с участием в формате аудиоконференции представителей соответствующей Стороны. Несмотря на приглашение, авторы сообщений ACCC/C/2008/24, ACCC/C/2009/36 и ACCC/C/2014/99 в открытом заседании не участвовали.

10. 19 марта 2019 года авторы сообщений ACCC/C/2008/24 и ACCC/C/2009/36 представили свои замечания по заявлению соответствующей Стороны, сделанному в ходе открытого заседания по решению VI/8j, состоявшегося на шестьдесят третьем совещании Комитета.

11. 24 июля 2019 года секретариат направил соответствующей Стороне напоминание о предельном сроке представления ее второго доклада о ходе работы, установленном в пункте 8 а) решения VI/8 j и приходящемся на 1 октября 2019 года.

12. 1 октября 2019 года соответствующая Сторона своевременно представила свой второй доклад о ходе работы.

13. 2 октября 2019 года секретариат препроводил второй доклад о ходе работы соответствующей Стороны авторам сообщений АССС/С/2008/24, АССС/С/2009/36 и АССС/С/2014/99 для представления ими замечаний.
14. 30 октября 2019 года авторы сообщений АССС/С/2008/24 и АССС/С/2014/99 представили свои замечания по второму докладу о ходе работы соответствующей Стороны.
15. Комитет подготовил свой второй обзор хода работы с учетом полученной информации и утвердил его с помощью электронной процедуры принятия решений 1 марта 2020 года. 2 марта 2020 года секретариат направил подготовленный Комитетом второй обзор хода работы соответствующей Стороне и авторам сообщений АССС/С/2008/24, АССС/С/2009/36 и АССС/С/2014/99.
16. На своем шестьдесят шестом совещании (Женева, 9–13 марта 2020 года) Комитет рассмотрел выполнение решения VI/8j на открытом заседании с участием в режиме аудиоконференции представителей соответствующей Стороны и автора сообщения АССС/С/2008/24.
17. 14 марта 2020 года автор сообщения АССС/С/2009/36 представил новую информацию. 15 апреля 2020 года соответствующая Сторона направила замечания по новой информации автора сообщения.
18. 6 октября 2020 года соответствующая Сторона представила свой заключительный доклад о ходе работы, который должен был быть представлен 1 октября 2020 года.
19. 9 октября 2020 года секретариат препроводил авторам сообщений АССС/С/2008/24, АССС/С/2009/36 и АССС/С/2014/99 заключительный доклад соответствующей Стороны о ходе работы, предложив им представить свои замечания к 6 ноября 2020 года.
20. 26 октября 2020 года автор сообщения АССС/С/2014/99 представил замечания по заключительному докладу соответствующей Стороны о ходе работы.
21. 5 ноября 2020 года авторы сообщений АССС/С/2008/24 и АССС/С/2009/36 представили замечания по заключительному докладу соответствующей Стороны о ходе работы.
22. 26 ноября и 2 декабря 2020 года соответственно соответствующая Сторона представила свои замечания по замечаниям авторов сообщений АССС/С/2014/99 и АССС/С/2009/36.
23. 4 декабря 2020 года автор сообщения АССС/С/2009/36 представил замечания по замечаниям соответствующей Стороны. 21 декабря 2020 года соответствующая Сторона представила замечания по замечаниям автора сообщения от 4 декабря 2020 года. 4 февраля 2021 года автор сообщения АССС/С/2009/36 представил замечания по замечаниям соответствующей Стороны от 21 декабря 2020 года. 16 июля 2021 года соответствующая Сторона представила свои замечания по замечаниям от 4 февраля 2021 года.
24. Комитет завершил подготовку проекта доклада о ходе выполнения соответствующей Стороной решения VI/8j для седьмой сессии Совещания Сторон с помощью электронной процедуры принятия решений 30 июня 2021 года. Согласно пункту 34 приложения к решению I/7 1 июля 2021 года проект доклада был направлен соответствующей Стороне и авторам сообщений с просьбой представить свои замечания к 15 июля 2021 года.
25. На своем семьдесят первом совещании (Женева (в режиме онлайн), 7–9 июля 2021 года) Комитет рассмотрел выполнение решения VI/8j на открытом заседании, в котором в виртуальном формате принимала участие соответствующая Сторона. Несмотря на приглашение, авторы сообщений АССС/С/2008/24, АССС/С/2009/36 и АССС/С/2014/99 в открытом заседании не участвовали.
26. 19 июля 2021 года соответствующая Сторона представила замечания к проекту доклада Комитета.

27. С учетом полученной информации Комитет на закрытом заседании доработал свой доклад о выполнении решения VI/8j для седьмой сессии Совещания Сторон. Комитет утвердил свой доклад 26 июля 2021 года с помощью электронной процедуры принятия решений и после этого просил секретариат направить его соответствующей Стороне и авторам сообщений.

### III. Рассмотрение и оценка Комитетом

28. Для выполнения требований пункта 3 решения VI/8j соответствующая Сторона должна будет представить Комитету подтверждение того, что она в срочном порядке приняла меры для обеспечения того, чтобы оставшиеся препятствия на пути к полному осуществлению пунктов 4 и 5 статьи 9 Конвенции в отношении оказания юридической помощи неправительственным организациям (НПО), указанные Комитетом в пункте 66 его выводов по сообщению АССС/С/2009/36<sup>1</sup>, были преодолены.

29. Для выполнения требований пункта 7 решения VI/8j соответствующая Сторона должна будет представить подтверждение того, что она приняла необходимые законодательные, нормативные или иные меры, а также меры практического характера для обеспечения того, чтобы общественность была оперативно проинформирована о решениях, принятых в соответствии с пунктом 9 статьи 6 Конвенции, не только через Интернет, но и с помощью других средств, в том числе, но не исключительно, способами, используемыми для информирования заинтересованной общественности в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Конвенции.

#### Пункт 3 решения VI/8j

30. В отношении пункта 3 решения VI/8j Комитет в своем втором обзоре хода работы предложил соответствующей Стороне вместе с ее заключительным докладом о ходе работы представить:

а) текст принятых ею на данный момент законодательных изменений с их переводом на английский язык; или

б) текст решения Верховного суда от 19 марта 2019 года и любые иные соответствующие решения Верховного суда, принятые с 16 января 2018 года, с их переводом на английский язык, а также комментарии в отношении того, в какой степени решения Верховного суда в совокупности создают последовательную судебную практику, признающую право экологических ассоциаций на юридическую помощь, которая наглядно демонстрирует, что остающиеся препятствия для полного осуществления пунктов 4 и 5 статьи 9 Конвенции в отношении оказания юридической помощи НПО, указанные Комитетом в пункте 66 его выводов по сообщению АССС/С/2009/36, были преодолены.

31. В своих докладах о ходе работы соответствующая Сторона указала, что, по ее мнению, существуют два пути выполнения рекомендации, содержащейся в пункте 3 решения VI/8j, а именно через изменения в судебной практике ее судов или через законодательную реформу. Соответствующая Сторона утверждает, что для выполнения требований пункта 3 решения VI/8j она намеревалась внести изменения в Закон 27/2006 от 18 июля 2006 года (на основе которого осуществляется Конвенция). Однако политическая ситуация в последние годы была такова, что правительство страны в течение большей части этого времени было временным и не имело возможности провести законодательную реформу через парламент<sup>2</sup>.

32. В отношении изменений в судебной практике, касающихся выполнения пункта 3 решения VI/8j, соответствующая Сторона сообщает о двух решениях Административной палаты Верховного суда от 16 января 2018 года и 13 марта 2019 года, в которых суд признал право природоохранной ассоциации на

<sup>1</sup> ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2.

<sup>2</sup> Второй доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2019 года, стр. 1–2; заключительный доклад Стороны о ходе работы, 6 октября 2019 года, стр. 1–2.

юридическую помощь<sup>3</sup>. В каждом деле суд установил, что ассоциация, отвечающая требованиям статьи 23 Закона 27/2006, не обязана соответствовать дополнительным требованиям Закона 1/1996 о правовой помощи<sup>4</sup>.

33. Соответствующая сторона отмечает, что эти два решения закрепляют устоявшуюся практику Верховного суда и что таким образом были преодолены все остающиеся препятствия для полного осуществления Конвенции в отношении юридической помощи НПО<sup>5</sup>. Соответствующая Сторона сообщает, что она распространила эти решения через координаторов по Орхусской конвенции в своих автономных сообществах, чтобы природоохранные НПО располагали информацией о принятых решениях и могли ссылаться на них в своих запросах об оказании юридической помощи<sup>6</sup>, а также чтобы о них знали комиссии по оказанию юридической помощи различных регионов. Она отмечает, что ее письмо было опубликовано в Интернете для обеспечения его широкого распространения и что она также проинформировала Министерство юстиции о судебных решениях, чтобы повысить осведомленность данного министерства в этом вопросе. Она сообщает, что в испанских журналах также было опубликовано несколько статей, в которых признается, что в свете решений Верховного суда нет сомнений в том, что природоохранные НПО имеют право на юридическую помощь<sup>7</sup>.

34. Автор сообщения АССС/С/2008/24 отмечает, что ситуация с оказанием юридической помощи природоохранным НПО остается неясной. Он подчеркивает, что соответствующая Сторона ссылается на судебные приказы, тогда как для создания судебной практики необходимы судебные решения. Он считает, что соответствующая Сторона должна внести изменения в свое законодательство, чтобы четко закрепить, что для получения права на юридическую помощь природоохранные НПО не должны выполнять требования Закона 1/1996<sup>8</sup>.

35. Автор сообщения АССС/С/2009/36 также утверждает, что ситуация остается неясной не в последнюю очередь из-за того, что НПО по-прежнему должны объявлять себя общественной организацией, чтобы воспользоваться юридической помощью, и это особенно сказывается на малых НПО<sup>9</sup>. В поддержку своих утверждений автор сообщения ссылается на распоряжение секретаря Высшего суда Каталонии от 16 ноября 2020 года, которым было отказано в оказании юридической помощи природоохранной НПО<sup>10</sup>, и на доклад Омбудсмена за 2019 год, в котором говорится о необходимости устранения расхождений между положениями Закона 27/2006 и Закона 1/1996<sup>11</sup>. Автор сообщения считает, что соответствующая Сторона должна изменить свое законодательство таким образом, чтобы исключить возможность его неправильного толкования<sup>12</sup>.

36. В отношении замечаний авторов сообщений соответствующая Сторона отмечает, что практика Верховного суда ясно показывает, что требования Закона 1/1996 не применяются к предоставлению юридической помощи в

<sup>3</sup> Второй доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2019 года, стр. 2, и приложение 1, стр. 4; заключительный доклад Стороны о ходе работы, 6 октября 2019 года, стр. 2, и приложение 1.

<sup>4</sup> Второй доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2019 года, приложение 1, стр. 2–4; заключительный доклад Стороны о ходе работы, 6 октября 2020 года, приложение 1, стр. 2–4.

<sup>5</sup> Заявление Стороны на шестьдесят третьем совещании Комитета, 15 марта 2019 года, стр. 2; заключительный доклад Стороны о ходе работы, 6 октября 2020 года, стр. 2.

<sup>6</sup> Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 6 октября 2020 года, стр. 2; замечания Стороны по проекту доклада Комитета, 19 июля 2021 года, стр. 1.

<sup>7</sup> Замечания Стороны по проекту доклада Комитета, 19 июля 2021 года, стр. 1.

<sup>8</sup> Замечания автора сообщения АССС/С/2008/24 по заключительному докладу Стороны о ходе работы, 5 ноября 2020 года, стр. 1.

<sup>9</sup> Там же, стр. 1–2.

<sup>10</sup> Замечания автора сообщения АССС/С/2009/36 по замечаниям Стороны, 4 декабря 2020 года, приложение 1.

<sup>11</sup> Замечания автора сообщения АССС/С/2009/36 по замечаниям Стороны, 4 февраля 2021 года, стр. 1–2.

<sup>12</sup> Замечания автора сообщения АССС/С/2009/36 по заявлению Стороны, 19 марта 2019 года, стр. 2.

соответствии со статьей 23 Закона 27/2006<sup>13</sup>; что приказ Высшего суда Каталонии не является окончательным решением и не имеет статуса постановления; и что мнение омбудсмена не имеет юридического веса<sup>14</sup>. Она также сомневается в том, был ли Омбудсмен осведомлен о недавней прецедентной практике Верховного суда<sup>15</sup>.

37. Комитет приветствует приказы Верховного суда от 16 января 2018 года и 13 марта 2019 года в качестве значительных позитивных сдвигов в процессе выполнения требований пункта 3 решения VI/8j.

38. Вместе с тем, чтобы в полной мере выполнить требования пункта 3 решения VI/8j, соответствующей Стороне будет необходимо представить Комитету подтверждение того, что она в срочном порядке приняла меры для *обеспечения* того, чтобы оставшиеся препятствия на пути к полному осуществлению пунктов 4 и 5 статьи 9 Конвенции в отношении оказания юридической помощи неправительственным организациям (НПО), указанные Комитетом в пункте 66 его выводов по сообщению АССС/С/2009/36, были преодолены.

39. Комитет разъясняет, что если, несмотря на приказы Верховного суда от 16 января 2018 года и 13 марта 2019 года, комиссии по оказанию юридической помощи все еще будут отказывать на практике природоохранным НПО в юридической помощи на том основании, что данные НПО не соответствуют требованиям Закона 1/1996, то «остающиеся препятствия для полного осуществления пунктов 4 и 5 статьи 9 Конвенции» еще не полностью преодолены. Это положение действует даже в том случае, если после обжалования НПО решения комиссии по оказанию юридической помощи в суде суд в конечном итоге отменит это решение. Если же комиссии по оказанию юридической помощи по-прежнему отказывают на практике в предоставлении юридической помощи, из-за чего природоохранным НПО приходится обращаться в суд для отмены этих неправомерных решений, что влечет за собой задержки и неопределенность, это означает, что оставшиеся препятствия еще не полностью преодолены.

40. В этой связи Комитет отмечает, что в дополнение к двум приказам Верховного суда соответствующая Сторона представила два более поздних приказа Высокого суда, в которых Высокий суд отменил решения комиссий по оказанию юридической помощи об отказе природоохранным НПО в предоставлении такой помощи<sup>16</sup>. Хотя Комитет приветствует приказы Высокого суда как определенное свидетельство того, что Высокий суд следует прецедентному праву Верховного суда, решения комиссий по оказанию правовой помощи, о которых идет речь, были приняты после вынесения приказов Верховного суда.

41. В этой связи Комитет также отмечает приказ Верховного суда Каталонии от 16 ноября 2020 года, в котором суд отклонил апелляцию природоохранной НПО на отказ комиссии по оказанию юридической помощи в предоставлении такой помощи на том основании, что эта НПО не выполнила требования Закона 1/1996<sup>17</sup>.

42. Поскольку каждое из трех решений комиссий по оказанию правовой помощи, приведенных в пунктах 39 и 40 выше, было принято после вынесения приказов Верховного суда от 16 января 2018 года и 13 марта 2019 года, Комитет считает, что от соответствующей Стороны требуются дополнительные усилия для обеспечения того, чтобы сами комиссии по оказанию юридической помощи применяли статью 23 Закона 27/2006 для предоставления юридической помощи небольшим природоохранным НПО.

<sup>13</sup> Замечания Стороны по замечаниям автора сообщения АССС/С/2009/36, 2 декабря 2020 года, стр. 1–2.

<sup>14</sup> Замечания Стороны по замечаниям автора сообщения АССС/С/2009/36, 21 декабря 2020 года, стр. 1.

<sup>15</sup> Замечания Стороны по замечаниям автора сообщения АССС/С/2009/36, 12 февраля 2021 года, стр. 1.

<sup>16</sup> Замечания Стороны по замечаниям автора сообщения АССС/С/2009/36, 2 декабря 2020 года, приложение; замечания Стороны по замечаниям автора сообщения АССС/С/2009/36, 21 декабря 2020 года, приложения 1–4.

<sup>17</sup> Замечания автора сообщения АССС/С/2009/36, 4 декабря 2020 года, приложение.

43. На основании вышеизложенного Комитет считает, что, хотя приказы Административной палаты Верховного суда от 16 января 2018 года и 13 марта 2019 года свидетельствуют о значительных позитивных сдвигах, до тех пор, пока комиссии по оказанию юридической помощи сами не начнут применять статью 23 Закона 27/2006 для предоставления правовой помощи небольшим природоохранным НПО, остающиеся препятствия для полного осуществления пунктов 4 и 5 статьи 9 Конвенции не будут полностью устранены. Поэтому Комитет делает вывод о том, что он, приветствуя позитивные шаги в этом направлении, тем не менее, вынужден признать, что соответствующая Сторона еще не полностью выполнила требования пункта 3 решения VI/8j.

#### **Пункт 7 решения VI/8j**

44. В своих выводах по сообщению АССС/С/2014/99 Комитет отметил, что на момент выдачи разрешения, о котором идет речь в данном сообщении, пункт 4 статьи 23 Закона 16/2002 о комплексной борьбе с загрязнением и контроле предусматривал следующее:

Административные решения, на основе которых выдаются комплексные природоохранные разрешения или в такие разрешения вносятся изменения, публикуются автономными сообществами в их соответствующих официальных вестниках<sup>18</sup>.

45. На тот момент официальный вестник каждого из автономных сообществ соответствующей Стороны публиковался исключительно в цифровом формате<sup>19</sup>.

46. В своих выводах Комитет заключил, что, не проинформировав общественность о решении разрешить осуществление деятельности, подпадающей под действие статьи 6 Конвенции, любым другим способом, помимо публикации в Интернете, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 9 статьи 6 Конвенции<sup>20</sup>.

47. В пункте 103 своих выводов Комитет также отметил следующее:

В качестве надлежащей практики для информирования общественности в соответствии с пунктом 9 статьи 6 о принятом решении после его принятия следует использовать как минимум методы, используемые для уведомления заинтересованной общественности согласно пункту 2 статьи 6, учитывая тот факт, что согласно ему информировать необходимо общество в целом, а не только заинтересованную общественность<sup>21</sup>.

#### *Последующие изменения в законодательстве*

48. В своих замечаниях по проекту доклада Комитета соответствующая Сторона отмечает, что пункт 4 статьи 23 Закона 16/2002 был изменен и его содержание теперь изложено в статье 24 Королевского законодательного декрета 1/2016<sup>22</sup>.

49. Пункт 3 а) статьи 24 Королевского законодательного декрета 1/2016 предусматривает, что, помимо публикации в официальном вестнике, автономные сообщества должны доводить до сведения общественности с помощью, «в частности, электронных средств массовой информации» содержание решения, включая текст комплексного экологического разрешения<sup>23</sup>.

50. Комитет сожалеет, что, учитывая очевидную актуальность пункта 3 статьи 24 Королевского законодательного декрета 1/2016 для пункта 7 решения VI/8j, соответствующая Сторона впервые проинформировала Комитет об этом положении только в своих замечаниях по проекту доклада Комитета для седьмой сессии Совещания Сторон. Тот факт, что текст был впервые предоставлен Комитету на столь

<sup>18</sup> ECE/MP.PP/C.1/2017/17, п. 22.

<sup>19</sup> Там же, п. 28.

<sup>20</sup> Там же, п. 105.

<sup>21</sup> Там же, п. 103.

<sup>22</sup> Замечания Стороны по проекту доклада Комитета, 19 июля 2021 года, стр. 3.

<sup>23</sup> Там же, стр. 4.

поздней стадии, означает, что Комитет не имеет возможности выяснить у соответствующей Стороны и авторов сообщения, каким образом пункт 3 статьи 24 применяется на практике. Это тем более прискорбно, что из формулировки пункта 3 статьи 24 неясно, охватывает ли он только средства, с помощью которых общественность может ознакомиться с текстом решения по комплексному экологическому разрешению, или же он также охватывает способ уведомления общественности о факте принятия решения о выдаче разрешения. Комитет также не располагает информацией о том, каким образом пункт 3 а) статьи 24 применяется на практике автономными сообществами и, в частности, о том, уведомляет ли каждое автономное сообщество в свете пункта 3 а) статьи 24 общественность о решениях по выдаче комплексного экологического разрешения другими способами, помимо публикации решения в Интернете.

51. Кроме того, Комитет ссылается на пункт 103 своих выводов по сообщению АССС/С/2014/99 (см. пункт 46 выше) и отмечает, что, хотя пункт 3 а) статьи 24 требует от автономных сообществ доводить решения по комплексным экологическим разрешениям до сведения общественности с помощью, «в частности, электронных средств массовой информации», в пункте 3 статьи 24 не содержится требования о том, чтобы средства, используемые для уведомления общественности о принятом решении, включали, как минимум, средства, используемые для уведомления заинтересованной общественности о планируемом виде деятельности, по которому будет приниматься решение, согласно пункту 2 статьи 6 Конвенции.

#### *Распоряжение, изданное Каталонией*

52. Соответствующая Сторона сообщает, что 28 сентября 2018 года Генеральный директорат по качеству окружающей среды и изменению климата Департамента территорий и устойчивого развития Автономной администрации Каталонии издал распоряжение (Каталонское распоряжение)<sup>24</sup>. Каталонское распоряжение предусматривает следующее:

Хозяйствующие субъекты, относящиеся к компетенции данного Генерального директората, после выдачи или отказа в выдаче экологических разрешений при уведомлении муниципального совета о месте осуществления деятельности, которая является объектом выдачи или отказа в выдаче экологического разрешения, должны указывать, что данное постановление будет доступно общественности на соответствующих муниципальных досках объявлений и на муниципальном веб-сайте<sup>25</sup>.

53. Соответствующая Сторона сообщает, что Каталонское распоряжение «было распространено среди ее различных автономных администраций как в письменном виде при направлении региональным контактными пунктами по Орхусской конвенции в мае 2019 года, так и в ходе совещания, состоявшегося 26 сентября 2019 года, с тем чтобы они на своих территориях учитывали в своих решениях по данному вопросу содержание распоряжения и действовали в соответствии с указаниями в решении VI/8j»<sup>26</sup>.

54. Автор сообщения АССС/С/2014/99 утверждает, что Каталонское распоряжение не является надлежащей мерой для выполнения пункта 7 решения VI/8j. Он утверждает, что размещение разрешений не только в Интернете и в Официальном вестнике, но и на соответствующих муниципальных досках объявлений и на муниципальном сайте по-прежнему не обеспечивает эффективного информирования общественности. Он подчеркивает необходимость принятия таких более эффективных

<sup>24</sup> Второй доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2019 года, стр. 3, и приложение 2.

<sup>25</sup> Второй доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2019 года, приложение 2, стр. 2; заключительный доклад Стороны о ходе работы, 6 октября 2020 года, стр. 3.

<sup>26</sup> Второй доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2019 года, стр. 3; заключительный доклад Стороны о ходе работы, 6 октября 2020 года, стр. 3. Замечания Стороны по проекту доклада Комитета, 19 июля 2021 года, стр. 6.



мер, как размещение плакатов с информацией о разрешении на осуществление проекта в районе, где он будет реализовываться, и публикация объявлений в местной прессе<sup>27</sup>.

55. Автор сообщения АССС/С/2014/99 сообщает, что Каталонское распоряжение носит обязательный характер только для государственных служащих Генерального директората по качеству окружающей среды и изменению климата Департамента территорий и устойчивого развития Автономной администрации Каталонии. Таким образом, автор сообщения утверждает, что это распоряжение не распространяется на муниципалитеты, поскольку они относятся к отдельному уровню государственного управления, и что для придания ему обязательной силы для муниципалитетов необходимо внести изменения в испанское или каталонское законодательство<sup>28</sup>.

56. Комитет приветствует принятие Каталонией этого распоряжения и его реализацию на практике в качестве позитивного шага на пути к выполнению рекомендации, содержащейся в пункте 7 решения VI/8j. Комитет рассматривает ниже, насколько полно Каталонское распоряжение соответствует требованиям пункта 7 решения VI/8j.

*Решение VI/8j применяется ко всем автономным сообществам*

57. Комитет подчеркивает, что, как он уже указывал в своем первом и втором обзорах хода выполнения, решение VI/8j касается соблюдения обязательств Испанией, а не только Каталонией<sup>29</sup>.

58. Комитет позитивно оценивает тот факт, что соответствующая Сторона распространила Каталонское распоряжение среди своих автономных сообществ как в письменном виде при направлении региональным контактными пунктами по Орхусской конвенции в мае 2019 года, так и в ходе совещания 26 сентября 2019 года, с тем чтобы они на своих территориях учитывали в своих решениях по данному вопросу содержание распоряжения и решение VI/8j<sup>30</sup>. Однако соответствующая Сторона не представила Комитету никаких подтверждений, которые бы свидетельствовали о том, что в результате этих шагов на другие автономные сообщества возложено юридическое обязательство адаптировать свои решения в соответствии с Каталонским распоряжением. Комитет отмечает, что для выполнения требований пункта 7 решения VI/8j соответствующей Стороне потребуется принять необходимые меры для обеспечения того, чтобы общественность во всех автономных сообществах соответствующей Стороны оперативно информировалась о решениях, принятых в соответствии с пунктом 9 статьи 6 Конвенции.

59. В этом отношении соответствующая Сторона до сих пор не предоставила Комитету текст каких-либо административных распоряжений или иных мер, принятых другими автономными сообществами, которые бы свидетельствовали о том, что они действительно адаптировали свои действия в соответствии с Каталонским распоряжением. Для того чтобы Комитет смог сделать вывод о том, что соответствующая Сторона выполнила требования пункта 7 решения VI/8j, ей необходимо представить ему административные распоряжения или иные решения, принятые с целью обеспечения выполнения требований пункта 7 для каждого автономного сообщества.

60. Соответственно Комитет приходит к тому выводу, что соответствующая Сторона еще не обеспечила выполнение требований пункта 7 решения VI/8j в отношении каждого из своих автономных сообществ.

<sup>27</sup> Замечания автора сообщения АССС/С/2014/99 по второму докладу Стороны о ходе работы, 30 октября 2020 года, стр. 1. Замечания автора сообщения АССС/С/2014/99 по заключительному докладу Стороны о ходе работы, 26 октября 2020 года, стр. 1.

<sup>28</sup> Там же.

<sup>29</sup> Первый обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 26 февраля 2019 года, п. 22.

<sup>30</sup> Второй доклад Стороны о ходе работы, 1 октября 2019 года, стр. 3;

*Минимально необходимые средства уведомления в соответствии с пунктом 2 статьи 6*

61. Ссылаясь на пункт 103 своих выводов по сообщению АССС/С/2014/99 (см. пункт 46 выше), Комитет в своих первом и втором обзорах хода работы указывал, что для выполнения пункта 7 решения VI/8j:

Испания должна будет продемонстрировать Комитету, что она приняла необходимые меры для обеспечения того, чтобы для каждой процедуры принятия решений, подпадающей под действие статьи 6 Конвенции, средства, используемые на практике для уведомления общественности о ее возможностях участвовать в конкретной процедуре принятия решений в соответствии с пунктом 2 статьи 6, также использовались, как минимум, для информирования общественности о решении после его принятия<sup>31</sup>.

62. С этой целью в своем втором обзоре хода работы Комитет просил соответствующую Сторону представить вместе с заключительным докладом о ходе работы текст соответствующих положений Закона 16/2002 или другого закона, устанавливающего средства, которые должны использоваться автономными сообществами для уведомления заинтересованной общественности о заявках на получение разрешений, подпадающих под действие статьи 6 Конвенции<sup>32</sup>.

63. В ответ соответствующая Сторона заявляет, что ее внутреннее законодательство предусматривает требование о размещении объявления о 30-дневном периоде для консультаций с общественностью по комплексному экологическому разрешению в Официальном вестнике, а также на веб-сайте соответствующей администрации. Документация должна быть в течение определенного периода времени публично вывешена в мэрии муниципалитета, на территории которого будет осуществляться данная деятельность. Лица, проживающие в непосредственной близости, и стороны, имеющие особый интерес, должны быть информированы лично<sup>33</sup>.

64. Соответствующая Сторона указывает, что Директива о промышленных выбросах предусматривает различные способы уведомления о планируемом виде деятельности, по которому будет приниматься решение, и о принятом решении о выдаче разрешения<sup>34</sup>. Она утверждает, что в пункте 1 приложения IV к Директиве прямо указано, что «порядок информирования общественности (например, путем вывешивания объявлений в определенном радиусе или публикации в местных газетах) [о планируемом виде деятельности, по которому будет приниматься решение] определяется государствами-членами». В отличие от этого пунктом 2 статьи 24 Директивы предусмотрено, что «после принятия решения о выдаче... разрешения компетентный орган должен предоставить общественности, в том числе через Интернет», указанную информацию. Она подчеркивает, что государства-члены, таким образом, обладают свободой усмотрения при решении вопроса о том, какие средства использовать для соблюдения пункта 9 статьи 6 Конвенции. Она также ссылается на решение Суда Европейского Союза по делу *C-280/18 Flausch and others*<sup>35</sup>, в котором, по ее мнению, подтверждается, что публикация решения о согласии на реализацию проекта в Интернете является достаточной для целей Директивы об оценке воздействия на окружающую среду<sup>36,37</sup>.

65. Комитет принимает к сведению утверждения соответствующей Стороны о том, что в соответствии с Директивой о промышленных выбросах средства, используемые

<sup>31</sup> Первый обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 26 февраля 2019 года, п. 23. Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 марта 2020 года, п. 35.

<sup>32</sup> Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 марта 2020 года, п. 37.

<sup>33</sup> Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 6 октября 2020 года, стр. 4.

<sup>34</sup> Директива 2010/75/EU Европейского парламента и Совета от 24 ноября 2010 года о промышленных выбросах (о комплексном предотвращении загрязнения и контроле над ним). ECLI:EU:C:2019:92.

<sup>36</sup> Директива 2011/92/EU Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года об оценке воздействия определенных государственных и частных проектов на окружающую среду.

<sup>37</sup> Заключительный доклад Стороны о ходе работы, 6 октября 2020 года, стр. 4–5.

для уведомления общественности о планируемом виде деятельности, по которому будет приниматься решение, и о принятом решении по комплексному экологическому разрешению, различаются и что Стороны имеют право на свободу усмотрения при принятии решения о том, какие средства использовать для уведомления общественности о разрешении. Комитет также принимает к сведению ссылку соответствующей Стороны на постановление суда по делу C-280/18 *Flausch and others*. Комитет подчеркивает, что требования Конвенции установлены в тексте Конвенции, а не в законах Европейского Союза или решениях судов Европейского Союза.

66. Комитет отмечает, что Совещание Сторон в пункте 7 решения VI/8j рекомендовало соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, нормативные или иные меры, а также меры практического характера для обеспечения того, чтобы общественность была оперативно проинформирована о решениях, принятых в соответствии с пунктом 9 статьи 6 Конвенции, не только через Интернет, но и с помощью других средств, *в том числе, но не исключительно*, способами, используемыми для информирования заинтересованной общественности в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Конвенции. Поэтому для выполнения требований пункта 7 решения VI/8j соответствующей Стороне необходимо обеспечить оперативное извещение общественности о решениях по комплексным экологическим разрешениям с помощью, как минимум, тех средств, которые используются в соответствующей Стороне для уведомления о планируемом виде деятельности, по которому будет приниматься решение, то есть средств, перечисленных в пункте 62 выше.

67. В этой связи Комитет отмечает, что единственное очевидное различие между средствами, перечисленными в Каталонском распоряжении, и средствами, используемыми соответствующей Стороной для уведомления заинтересованной общественности о планируемом виде деятельности, по которому будет приниматься решение, заключается в том, что лица, проживающие в непосредственной близости, и стороны, имеющие особый интерес, должны быть лично извещены о планируемом виде деятельности, по которому будет приниматься решение, поскольку Каталонское распоряжение не содержит такого требования. Таким образом, для того чтобы выполнить требования пункта 7 решения VI/8j, в Каталонское распоряжение необходимо внести изменения, уточнив, что эти представители общественности должны быть лично уведомлены о решении по выдаче комплексного экологического разрешения. Аналогичным образом соответствующие административные инструкции или меры, которые должны быть приняты для обеспечения выполнения требований пункта 7 в каждом из других автономных сообществ (см. пункт 58 выше), также должны содержать такое требование.

#### *Обязывающее действие для муниципальных властей*

68. Автор сообщения АССС/С/2014/99 утверждает, что Каталонское распоряжение является обязывающим только для органов, относящихся к компетенции Генерального директората по качеству окружающей среды и изменению климата Департамента территорий и устойчивого развития Автономной администрации Каталонии, но не для муниципальных властей<sup>38</sup>.

69. В своем втором обзоре хода работы Комитет отметил, что в связи с этим возникает вопрос о том, будет ли Каталонское распоряжение достаточным для предотвращения ситуации, когда муниципальный орган не станет принимать мер для выполнения указания Генерального директората о размещении конкретного экологического разрешения для ознакомления общественности на досках объявлений и веб-сайте. Поэтому Комитет предложил соответствующей Стороне уточнить, действительно ли Каталонское распоряжение будет иметь обязательную силу для муниципального совета, получившего такое указание<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Замечания автора сообщения АССС/С/2014/99 по второму докладу Стороны о ходе работы, 30 октября 2019 года.

<sup>39</sup> Второй обзор хода работы, подготовленный Комитетом, 1 марта 2020 года, п. 43.

70. В порядке ответа соответствующая Сторона представила ряд примеров уведомлений, опубликованных муниципальными властями в соответствии с указанием Генерального директората<sup>40</sup>. Принимая во внимание эти примеры и не имея подтверждений того, что муниципальные власти Каталонии не публикуют экологические разрешения в соответствии с указаниями Генерального директората, Комитет не будет рассматривать этот аспект далее.

*Заключительные замечания в отношении пункта 7*

71. Принимая к сведению пункт 3 а) статьи 24 Королевского законодательного указа 1/2016 и приветствуя Каталонское распоряжение, его выполнение и распространение среди других автономных сообществ в качестве позитивных шагов в свете вышеуказанных проблем, Комитет считает, что соответствующая Сторона не продемонстрировала, что Королевский законодательный указ 1/2016 или Каталонское распоряжение соответствуют требованиям пункта 7 решения VI/8j. Комитет также напоминает соответствующей Стороне, что соблюдение законодательства Европейского Союза автоматически не означает соблюдение Конвенции, которая налагает на соответствующую Сторону самостоятельные обязательства в соответствии с международным правом.

72. Комитет считает, что Каталонское распоряжение (с необходимыми поправками, о которых говорится в пункте 66 выше) может послужить полезным примером для тиражирования в каждом из других автономных сообществ. В качестве альтернативы соответствующая Сторона может принять решение о выполнении пункта 7 посредством законодательной меры на национальном уровне, например, путем внесения изменений в закон, устанавливающий средства, которые должны использоваться для уведомления общественности о решениях о предоставлении или изменении комплексных экологических разрешений, при условии, что такие изменения будут иметь обязывающий эффект для всех автономных сообществ.

73. В этой связи в своих замечаниях по проекту доклада Комитета соответствующая Сторона сообщает о намерении провести пересмотр своего законодательства по комплексному предотвращению загрязнения и контролю над ним и включить в свое законодательное предложение рекомендации Комитета, с тем чтобы уточнить, что общественность должна оперативно информироваться о решениях по комплексным экологическим разрешениям как минимум с помощью средств, используемых для уведомления заинтересованной общественности о планируемом виде деятельности, по которому будет приниматься решение. Соответствующая Сторона сообщает, что новое законодательство будет применимо и иметь обязательную силу для всех компетентных органов автономных сообществ<sup>41</sup>.

74. Комитет приветствует вышеуказанное заявление соответствующей Стороны и предлагает соответствующей Стороне представить Комитету текст законопроекта по выполнению рекомендаций Комитета как можно скорее в следующий межсессионный период.

75. По этому вопросу Комитет подчеркивает, что для выполнения пункта 7 решения VI/8j изменения в законодательстве на национальном уровне должны предусматривать обязательное опубликование автономными сообществами административных решений, посредством которых выдаются или изменяются комплексные экологические разрешения: а) не только в их официальных органах печати, но и с помощью любых других средств, используемых для информирования заинтересованной общественности о заявке на получение разрешения в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Конвенции; и б) что используемые средства не должны ограничиваться Интернетом.

<sup>40</sup> Замечания Стороны по замечаниям автора сообщения АССС/С/2014/99, 26 ноября 2020 года, стр. 3.

<sup>41</sup> Замечания Стороны по проекту доклада Комитета, 19 июля 2021 года, стр. 7.

76. На основании вышеизложенного Комитет, приветствуя позитивные шаги, предпринятые в этом направлении, приходит к выводу о том, что соответствующая Сторона еще не выполнила требования пункта 7 решения VI/8j.

#### IV. Выводы

77. Комитет приветствует конструктивное взаимодействие с Комитетом, продемонстрированное соответствующей Стороной в межсессионный период.

78. Комитет, приветствуя позитивные шаги, предпринятые в этом направлении, приходит к выводу о том, что соответствующая Сторона еще не полностью выполнила требования пунктов 3 и 7 решения VI/8j.

79. Комитет рекомендует Совещанию Сторон подтвердить свое решение VI/8j и рекомендовать соответствующей Стороне:

a) в срочном порядке принять меры для обеспечения того, чтобы оставшиеся препятствия на пути к полному осуществлению пунктов 4 и 5 статьи 9 Конвенции в отношении оказания юридической помощи неправительственным организациям, указанные Комитетом в пункте 66 его выводов по сообщению АССС/С/2009/36, были преодолены, и в частности для того, чтобы его комиссии по оказанию юридической помощи на практике действовали в соответствии с решениями Палаты по административным вопросам Верховного суда от 16 января 2018 года и 13 марта 2019 года;

b) принять необходимые законодательные, нормативные или иные меры, а также практические меры для обеспечения того, чтобы в каждом из ее автономных сообществ общественность оперативно информировалась о принятых решениях по комплексным экологическим разрешениям в соответствии с пунктом 9 статьи 6 Конвенции не только через Интернет, но и с помощью других средств, включая, но не обязательно ограничиваясь методами, используемыми для информирования заинтересованной общественности в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Конвенции;

c) представить Комитету к 1 июля 2022 года включающий график план действий по выполнению вышеизложенных рекомендаций;

d) представить Комитету к 1 октября 2023 года и 1 октября 2024 года подробные доклады о ходе работы, содержащие информацию о принятых мерах и достигнутых результатах в выполнении плана действий и вышеизложенных рекомендаций;

e) представить любую другую информацию, которую может запросить Комитет, с тем чтобы помочь ему рассмотреть прогресс, достигнутый соответствующей Стороной в выполнении вышеизложенных рекомендаций;

f) принять участие (лично или с помощью виртуальных средств) в заседаниях Комитета, на которых будет рассматриваться прогресс, достигнутый соответствующей Стороной в выполнении вышеизложенных рекомендаций.