



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

Двадцать девятое совещание
Женева, 21–24 сентября 2010 года

Доклад Комитета по вопросам соблюдения о работе его двадцать девятого совещания

Добавление

Выводы и рекомендации по сообщению АССС/С/2008/27 относительно соблюдения Конвенции Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 24 сентября 2010 года

I. Справочная информация

1. 18 августа 2008 года Ассоциация жителей Калтры (далее "автор сообщения") представила в Комитет сообщение, в котором утверждается, что Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии не соблюдает своих обязательств по статьям 3, 7 и 9 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (далее "Орхусская конвенция" или "Конвенция").
2. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюла статью 3 Конвенции, приняв решение о расширении деятельности аэропорта города Белфаста со ссылкой на "частное" Соглашение по вопросам планирования, представляющее собой документ, имеющий исковую силу только в отношениях между договаривающимися сторонами и не позволяющий обществен-

ности пользоваться правом на обжалование иначе как в порядке судебного надзора. Автор сообщения также утверждает, что, заключив это соглашение, соответствующая Сторона не соблюла предусмотренные в Конвенции требования об участии общественности, выбрав, в частности, вариант "публичного рассмотрения" вместо публичного исследования. Кроме того, автор сообщения утверждает, что его права, предусмотренные статьей 9 Конвенции, были нарушены, когда ему было предписано оплатить все издержки (39 454 фунта стерлингов) Департамента окружающей среды Северной Ирландии (далее "Департамент окружающей среды") после отказа в удовлетворении его ходатайства, поданного с целью проведения разбирательства в порядке судебного надзора.

3. Сообщение вместе с рядом вопросов Комитета было препровождено соответствующей Стороне 26 сентября 2008 года, после того как на своем двадцать первом совещании (17–19 сентября 2008 года) Комитет вынес предварительное решение о признании сообщения приемлемым. Кроме того, к автору сообщения была обращена просьба ответить – с целью прояснения его утверждений о несоблюдении Конвенции Соединенным Королевством – на некоторые вопросы касающиеся, в частности, непомерно большого размера издержек и уменьшившихся возможностей участия общественности в процессе рассмотрения при применении публичной процедуры.

4. Соответствующая Сторона представила ответы на вопросы Комитета в письме от 26 февраля 2009 года. Автор сообщения ответил на вопросы, поставленные Комитетом, в письме от 26 марта 2009 года.

5. На своем двадцать третьем совещании (31 марта – 3 апреля 2009 года) Комитет решил обсудить существо этого сообщения вместе с сообщением АССС/С/2008/23, которое касается также соблюдения Соединенным Королевством положений статьи 9 Конвенции, на своем двадцать четвертом совещании (30 июня – 3 июля 2009 года), а также проинформировал о своем решении соответствующую Сторону и автора сообщения.

6. В письме от 12 мая 2009 года соответствующая Сторона просила отложить запланированное обсуждение сообщений АССС/С/2008/23 и АССС/С/2008/27, с тем чтобы они были рассмотрены одновременно с сообщением АССС/С/2008/33. В своем письме от 20 мая 2009 года автор сообщения высказал возражение против предложения отложить обсуждение сообщения АССС/С/2008/27. Рассмотрев точки зрения обеих сторон, Председатель Комитета принял решение провести обсуждение сообщений АССС/С/2008/23 и АССС/С/2008/27 на его двадцать четвертом совещании.

7. 22 мая 2009 года Комитет получил письменные представления по сообщениям АССС/С/2008/23, АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33, от наблюдателя "Коалиции за доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды" (КДПОС), в состав которой входят шесть природоохранных неправительственных организаций из Соединенного Королевства¹.

8. 17 июня 2009 года соответствующая Сторона направила на рассмотрение Комитета дополнительные письменные представления с пояснениями по некоторым аспектам ее ответа на сообщение.

¹ Шестью членами этой коалиции являются следующие организации: "Друзья Земли", "ВФДП – СК", "Гринпис", Королевское общество защиты птиц, "Глобальный потенциал" и Фонд экологического права.

9. Комитет обсудил сообщение на своем двадцать четвертом совещании с участием представителей как соответствующей Стороны, так и автора сообщения. В начале обсуждения Комитет подтвердил приемлемость сообщения.
10. После открытого обсуждения сообщения на совещании Комитета как автор сообщения, так и соответствующая Сторона представили дополнительные письменные материалы по некоторым вопросам, охваченным на этом совещании. К ним относились соображения по поводу того, может ли рассматриваемая деятельность подпадать под действие статьи 6 Конвенции. В своем письме от 10 июля 2009 года автор сообщения предоставил дополнительную подробную информацию о своей позиции по вопросу о предполагаемом несоблюдении соответствующей Стороной статьи 6.
11. В своем письме от 22 июля 2009 года соответствующая Сторона высказала мнение о том, что статья 6 не имеет отношения к этому делу.
12. В том же письме от 22 июля 2009 года Соединенное Королевство утверждало, что в связи с сообщениями АССС/С/2008/23 и АССС/С/2008/27 у одного из членов Комитета имеется конфликт интересов. Данный член Комитета не участвовал в рассмотрении выводов по этому делу. Дальнейшая подробная информация в отношении этого утверждения Соединенного Королевства, ответа Комитета и мнения автора сообщения изложена в пунктах 6–11 доклада о работе двадцать пятого совещания Комитета (22–25 сентября 2009 года) (ECE/MP.PP/C.1/2009/6).
13. В письмах, датированных 16 июля 2009 года и 20 января, 18 марта и 20 мая 2010 года, КДПОС представила на рассмотрение Комитета дополнительную письменную информацию по данному сообщению.
14. Комитет приступил к рассмотрению проекта выводов на своем двадцать пятом совещании после их весьма краткого предварительного обсуждения на двадцать четвертом совещании и завершил подготовку проекта выводов после своего двадцать восьмого совещания. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был затем препровожден 25 августа 2010 года с целью получения замечаний соответствующей Стороне и автору сообщения. Обоим было предложено представить все замечания до 22 сентября 2010 года.
15. В своем письме от 14 сентября 2010 года КДПОС препроводила подготовленное в августе 2010 года обновление к майскому докладу 2008 года "Обеспечение доступа к правосудию по экологическим вопросам в Англии и Уэльсе" (доклад Сулливана) вместе со своими замечаниями по проекту выводов.
16. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили свои замечания по проекту выводов соответственно 19 и 22 сентября 2010 года.
17. На своем двадцать девятом совещании (21–24 сентября 2010 года) Комитет на закрытом заседании приступил к окончательной доработке своих выводов с учетом полученных замечаний. Затем Комитет утвердил свои выводы и принял решение о том, что их следует опубликовать в качестве добавления к докладу. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем²

18. Сообщение касается предполагаемого нарушения соответствующей Стороной требования об обеспечении участия общественности в соответствии со статьями 6 и 7 Конвенции в процессе принятия решений относительно предлагаемого расширения деятельности в аэропорту города Белфаста. Кроме того, в сообщении утверждается, что соответствующая Сторона не обеспечила доступ к административным или судебным процедурам с таким уровнем издержек, который не являлся бы недоступно высоким, как она должна была бы сделать согласно пункту 4 статьи 9 Конвенции, когда автор сообщения попытался оспорить решение Департамента окружающей среды и рекомендацию, вынесенную по итогам групповой дискуссии экспертов с участием общественности. В сообщении также утверждается, что соответствующая Сторона не выполняет свои обязательства по пункту 1 статьи 3 Конвенции, предусматривающие создание и поддержание четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции.

19. Данный процесс принятия решений касается предложения о расширении деятельности в аэропорту города Белфаста. Вопрос о росте аэропорта в будущем был рассмотрен в "Местном плане развития белфастского транспортного узла на 1990–2005 годы", который был подготовлен в рамках "Плана развития территории города Белфаста на период до 2001 года". В то время на него распространялось требование об обеспечении участия общественности посредством проведения публичного исследования, которое было начато 23 октября 1990 года и закончено 14 января 1991 года.

20. В марте 2003 года руководство аэропорта города Белфаста подало в Департамент окружающей среды на основании статьи 41 Постановления о порядке планирования (Северная Ирландия) 1991 года ходатайство о вынесении решения по вопросу о том, будет ли требоваться разрешение на планирование работ в случае увеличения за какой-либо 12-месячный период числа пассажиромест, предлагаемых к продаже в аэропорту, с 1,5 млн. до 2,5 млн. В то время операторы, использовавшие аэропорт, в соответствии с Соглашением по вопросам планирования от 22 января 1997 года не имели права предлагать к продаже более 1,5 млн. пассажиромест на запланированные рейсы. Податель ходатайства сослался на прогнозировавшееся увеличение в ближайшее десятилетие числа пассажиров на 50%, а также сообщил, что к 2018 году прогнозируется рост их количества до 3 млн.

21. В письме от 30 июня 2003 года Департамент окружающей среды проинформировал аэропорт города Белфаста о своем решении, вынесенном на основании статьи 41 Постановления о порядке планирования (Северная Ирландия) 1991 года, согласно которому заявление на выдачу разрешения на планирование работ не требуется на том основании, что увеличение числа пассажиромест, предлагаемых к продаже, не равнозначно производству работ по смыслу определения, содержащегося в этом нормативном акте. В решении пояснялось, что процесс принятия решения по предлагаемой деятельности будет проводиться в форме официального рассмотрения соответствующих пересмотренных положений действующего Соглашения по вопросу планирования от 22 января 1997 года и что он не подлежит процедуре оценки воздействия на окружающую среду

² В этом разделе резюмируются только основные факты, свидетельства и проблемы, которые были сочтены имеющими отношение к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

в соответствии с Положением о планировании деятельности (оценка воздействия на окружающую среду) (Северная Ирландия) 1999 года. Для вынесения этого решения не требовалось участия общественности, и в то время общественность не была проинформирована об этом решении.

22. 6 июля 2004 года руководство аэропорта города Белфаста направило в Департамент окружающей среды представление с просьбой о проведении официального рассмотрения Соглашения по вопросам планирования, служившего руководством для его деятельности. Рассмотрение началось 19 ноября 2004 года с процесса проведения консультаций с общественностью на предмет определения необходимости выполнения публичного исследования. В начале консультаций Департамент окружающей среды предложил высказать конкретные замечания соответствующим советам, а также другим важнейшим представителям общественности, заинтересованным сторонам, местным группам жителей и другим заинтересованным группам. В конце процесса консультаций в октябре 2005 года министр окружающей среды объявил, что следующим шагом процесса будет публичное рассмотрение (ПР) под руководством независимой группы экспертов.

23. В январе 2006 года для проведения ПР была назначена независимая группа по ПР, которой в соответствии с ее кругом ведения была адресована просьба, в частности, принимать во внимание представленные материалы о работе, проведенной в ходе консультаций с общественностью. Выполняя эту функцию, она выделила в качестве главных заинтересованных сторон следующих субъектов: Департамент регионального развития (к его сфере ведения относятся "проблема шума" и "проведение форума"), Департамент окружающей среды (его сфера ведения включает Соглашение по вопросам планирования и экологические вопросы), оператор аэропорта, авиакомпании, группы жителей и органы, представляющие общественность и деловые круги в целом, включая Городской совет Белфаста (ГСБ), Совет округа Норт-Даун, Общий совет потребителей Северной Ирландии (Совет потребителей) и Конференцию британской промышленности (КБП).

24. Предварительные совещания были проведены в марте и мае 2006 года, а слушание по существу состоялось 14–15 июня 2006 года. На различных публичных слушаниях присутствовал автор сообщения, который делал в ходе их соответствующих представлений. В ходе ПР общественность впервые узнала о решении, вынесенном в июне 2003 года³. 12 декабря 2006 года был опубликован доклад группы по ПР, в том числе рекомендации о будущем содержании Соглашения по вопросам планирования. Одна из рекомендаций группы экспертов касалась ограничения числа пассажиромест, предлагаемых к продаже в аэропорту города Белфаста. Она рекомендовала увеличить этот лимит до 2 млн. (пункты 5.6.37 и 7.1.11). Ее рекомендация была оговорена следующими условиями: а) создание системы прогнозирования и наблюдения; и б) принятие на себя оператором аэропорта обязательства установить систему подавления шума и выдерживания курса.

³ Как это отмечено в пункте 12 решения Апелляционного суда от 7 ноября 2007 года, вынесенного в порядке судебного надзора.

25. Вместе с четырьмя другими местными ассоциациями жителей автор сообщения пытался оспорить решение Департамента окружающей среды от 30 июня 2003 года и доклад группы по ПР в Отделении королевской скамьи Высокого суда Северной Ирландии. По поводу решения Департамента окружающей среды, принятого в июне 2003 года, они заявили, что, организовав ПР для рассмотрения поправок к Соглашению по вопросам планирования 1997 года, Департамент допустил юридическую ошибку. Заявители утверждали, что надлежащими шагами были бы подача официального заявления относительно планирования и проведение новой оценки воздействия на окружающую среду и/или публичного исследования в соответствии со статьей 31 Постановления о порядке планирования (Северная Ирландия) 1991 года. Они просили Высокий суд отменить своим постановлением решение, принятое Департаментом в июне 2003 года. Заявители также оспорили рекомендацию, вынесенную в пунктах 5.6.37 и 7.1.11 доклада группы по итогам ПР, которая предусматривала увеличение числа пассажиромест, предлагаемых к продаже в аэропорту города Белфаста, с 1,5 млн. в год до 2 млн. в год.

26. 29 марта 2007 года Высокий суд дал разрешение на рассмотрение ходатайства заявителей по этому делу. Судья также постановил, что рекомендация группы по итогам ПР представляет собой решение, подлежащее обжалованию в судебном порядке.

27. После разбирательства Высокий суд своим постановлением от 7 ноября 2007 года отклонил ходатайство в отношении как рекомендации, содержащейся в докладе группы экспертов по итогам ПР, так и решения Департамента окружающей среды от 30 июня 2003 года. Отклоняя их ходатайство, Высокий суд предписал заявителям оплатить все расходы и издержки Департамента окружающей среды на общую сумму 39 454 фунтов стерлингов.

28. 14 октября 2008 года аэропорт города Белфаста и Департамент окружающей среды подписали измененное Соглашение по вопросам планирования. Новое соглашение предусматривает увеличение разрешенного числа пассажиромест, выделяемых на продажу, с 1,5 млн. до 2 млн. в любой 12-месячный период.

29. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не выполняет пункты 1 и 8 статьи 3, статью 7 и пункт 4 статьи 9 Конвенции. Он утверждает, что соответствующая Сторона нарушила свои обязательства по пункту 1 статьи 3 в двух основных аспектах. Во-первых, по его утверждению, использование соответствующей Стороной "частного" Соглашения по вопросам планирования для контроля за деятельностью в аэропорту города Белфаста является нарушением пункта 1 статьи 3 Конвенции в силу того, что оно не обеспечивает создания и поддержания четкой и открытой структуры для осуществления положений Конвенции, поскольку документ такого рода не требует представления заявления о воздействии на окружающую среду, имеет исковую силу только в отношениях между договаривающимися сторонами и не позволяет общественности воспользоваться правом на обжалование иначе как в порядке судебного надзора. Во-вторых, автор сообщения заявляет, что соответствующая Сторона осуществляла действия по развитию аэропорта нетранспарентно. Например, автор сообщения указывает на доклад группы экспертов по итогам ПР, в пункте 6.4.5 (стр. 91 оригинала) которого говорится, что "некоторые из более ранних ответов [группам жителей], полученных от Департамента, по мнению автора сообщения, были довольно невнятными, уклончивыми и малополезными. Это мало что дало в плане стимулирования развития открытости и доверия, от кото-

рых зависит успех всего процесса консультаций [по аэропорту города Белфаста]".

30. Что касается статьи 7, то автор сообщения утверждает, что решение Департамента окружающей среды от 30 июня 2003 года находится в противоречии с пунктом 3 статьи 6, взятым в совокупности со статьей 7 Конвенции, так как оно дало возможность с помощью Соглашения по вопросам планирования 2008 года увеличить число предлагаемых к продаже пассажиромест, при этом возможность участия общественности на данном этапе отсутствовала. Он утверждает, что этим решением предлагаемая деятельность была исключена из сферы применения оценки воздействия на окружающую среду, как были исключены и соответствующие возможности для участия общественности в процессе принятия решения. Автор сообщения также утверждает, что соответствующая Сторона нарушила пункт 4 статьи 6, взятый в совокупности со статьей 7, поскольку она выбрала процедуру ПР вместо публичного исследования. Процедура ПР не позволила представить все возможные варианты и обеспечить эффективное участие общественности в принятии решения относительно предлагавшегося расширения деятельности в аэропорту города Белфаста.

31. В дополнение к этому автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не обеспечила доступ к административным или судебным процедурам, которые не были бы связаны с недоступно высокими затратами, как она должна была бы сделать согласно пункту 4 статьи 9 Конвенции, когда автор сообщения подал заявление с ходатайством о рассмотрении в суде в порядке надзора июньского решения 2003 года и одной из рекомендаций группы экспертов по итогам ПР. Автор сообщения также утверждает, что соответствующая Сторона, добиваясь возмещения всех расходов, связанных с осуществлением надзорного судопроизводства по делу, фактически наказала автора сообщения в нарушение пункта 8 статьи 3 Конвенции.

32. В ответ на утверждения автора сообщения соответствующая Сторона высказывает мнение, что статья 7 Конвенции не имеет ничего общего с расширением деятельности аэропорта города Белфаста, поскольку речь не идет о каких-то важных планах, программах или политике, связанных с окружающей средой. Кроме того, даже если бы статьи 6 или 7 были применимы к решению о расширении деятельности аэропорта города Белфаста, нарушения требований об участии общественности в соответствии с Конвенцией допущено не было. Что касается предписания о покрытии автором сообщения издержек в размере 39 454 фунтов стерлингов, то, по мнению соответствующей Стороны, эта сумма не была сдерживающим фактором и не была недоступно высокой, если учесть участие пяти ассоциаций жителей и их численность. Соответствующая Сторона не считает, что есть какие-то основания для жалобы по статье 3.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

Общие соображения

33. 23 февраля 2005 года Соединенное Королевство сдало на хранение свой документ о ратификации Конвенции. Конвенция вступила в силу для Соединенного Королевства 24 мая 2005 года.

Утверждение измененного "Соглашения по вопросам планирования" – статья 6 и/или статья 7

34. В сообщении содержится ссылка на ряд последовательно осуществлявшихся действий Департамента окружающей среды, которые повлияли на процесс принятия решений относительно предложенного расширения деятельности в аэропорту города Белфаста. Отметив, что некоторые из описанных в сообщении видов деятельности осуществлялись до вступления Конвенции в силу для Соединенного Королевства, Комитет сосредоточивал внимание на деятельности, осуществлявшейся после 24 мая 2005 года. Однако, как указывал Комитет в своих предыдущих выводах, при определении того, рассматривать или нет некоторые внутренние процедуры, начатые до вступления Конвенции в силу для соответствующей Стороны, он выясняет, имели ли место в рамках этих процессов после вступления Конвенции в силу какие-либо значимые события (см. ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.2, пункт 4, выводы и рекомендации по сообщению ACCC/C/2004/02).

35. Рассмотрев письменные представления сторон и пользуясь тем, что он заслушал обе стороны на двадцать четвертом совещании Комитета, Комитет считает, что в данном случае наличествуют два решения, особо значимых с точки зрения обязательств соответствующей Стороны по Конвенции в плане обеспечения участия общественности.

36. Первым значимым решением является решение Департамента окружающей среды, принятое в июне 2003 года, согласно которому предложение о расширении деятельности в аэропорту города Белфаста не требовало получения разрешения на планирование работ и применения процедуры оценки воздействия на окружающую среду. Июньское решение 2003 года было принято почти за два года до того, как Конвенция вступила в силу для Соединенного Королевства. Другие касающиеся предлагаемой деятельности соответствующие решения на уровне планов, программ или политики – например, Местный план развития белфастского транспортного узла на 1990–2005 годы, План развития территории города Белфаста на период до 2001 года, – были приняты даже еще раньше. Поскольку июньское решение 2003 года предшествовало вступлению Конвенции в силу, Комитет в дальнейшем не будет рассматривать вопрос о том, согласуется ли это решение с требованиями Конвенции относительно участия общественности.

37. Второе значимое решение – это утверждение измененного Соглашения по вопросам планирования 14 октября 2008 года. С утверждением этого Соглашения разрешенное число пассажиромест, выделяемых на продажу в течение любого 12-месячного периода, было увеличено с 1,5 млн. до 2 млн. Это решение было принято после вступления Конвенции в силу для соответствующей Стороны. Комитет рассмотрел вопрос о том, является ли утверждение измененного Соглашения по вопросам планирования решением, подпадающим под действие статьи 6 или статьи 7 Конвенции.

38. Поскольку измененное Соглашение по вопросам планирования не относится ни к одному из видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции, Комитет делает вывод, что утверждение измененного Соглашения по вопросам планирования не является решением, подпадающим под действие пункта 1 а) статьи 6 Конвенции. Единственным пунктом приложения, имеющим отношение к аэропортам, является пункт 8 а) приложения I, но он касается строительства аэропортов с базовой длиной взлетно-посадочной полосы 2 100 м и более. Во время соответствующих событий взлетно-посадочная

полоса аэропорта города Белфаста составляла 1 829 м, т.е. была меньше пороговой величины, указанной в приложении I. Измененное Соглашение по вопросам планирования от 14 октября 2008 года касалось увеличения числа разрешенных к продаже пассажиромест. Как отмечалось выше в пункте 22, измененное Соглашение по вопросам планирования не предусматривало изменения существующей длины взлетно-посадочной полосы аэропорта.

39. В пункте 20 приложения I охватывается любая деятельность, не охваченная другими пунктами приложения, для которой в соответствии с национальным законодательством предусматривается участие общественности в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Насколько понимает Комитет, соответствующим актом законодательства, в котором уточняются виды деятельности, подлежащие процедуре ОВОС в Северной Ирландии, является Положение о планировании деятельности (оценке воздействия на окружающую среду) (Северная Ирландия) 1999 года. Для целей этого Положения "работы, подлежащие ОВОС", означают либо работы, перечисленные в перечне 1 этого Положения, либо работы, которые перечислены в перечне 2 и которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду в силу таких факторов, как их характер, масштабы или место производства. В пункте 7 а) перечня 1 Положения упоминается строительство аэропортов с базовой длиной взлетно-посадочной полосы 2 100 м и более. В пункте 10 е) перечня 2 Положения упоминается строительство аэродромов (за исключением охваченных перечнем 1), при котором в процессе производства работ предполагается увеличить размеры взлетно-посадочной полосы или рабочей зоны более чем на 1 га. Увеличение числа выделяемых мест не является согласно национальному законодательству деятельностью, подлежащей процедуре ОВОС, и, как отмечалось выше, измененное Соглашение по вопросам планирования не предусматривало изменения длины взлетно-посадочной полосы. Следовательно, в этом случае пункт 20 приложения I не применяется.

40. Комитет также делает вывод, что измененное Соглашение по вопросам планирования от 14 октября 2008 года не подпадает под действие пункта 1 б) статьи 6 Конвенции. Соответствующей Стороной не выносились решения, в соответствии с которым действие положений статьи 6 распространялось бы на данную предлагаемую деятельность. Следовательно, на измененное Соглашение по вопросам планирования от 14 октября 2008 года, которое привело к увеличению числа разрешенных к продаже пассажиромест с 1,5 млн. до 2 млн., не распространяется действие ни пункта 1 а), ни пункта 1 б) статьи 6 Конвенции.

41. Комитет также рассмотрел вопрос о том, является ли измененное Соглашение по вопросам планирования от 14 октября 2008 года планом, связанным с окружающей средой, который относится к сфере действия статьи 7 Конвенции. В Конвенции не определено, что представляет собой "план". Тот факт, что документ озаглавлен "Соглашение по вопросам планирования" может и не означать, что он является планом: необходимо, скорее, учитывать существо документа. Рассмотрев существо документа, Комитет делает вывод, что в данном случае "Соглашение по вопросам планирования" фактически представляет собой решение о конкретной деятельности, которую можно было бы обоснованно считать видом деятельности, относящимся к сфере действия статьи 6. Однако,

как указывалось выше, при этой деятельности не превышает пороговая величина, предусмотренная в статье 6⁴. В связи с этим Комитет делает вывод, что в данном случае "Соглашение по вопросу планирования" статьей 7 не охватывается.

Недоступно высокие затраты – пункт 4 статьи 9

42. В данном случае процедура рассмотрения связана с судебным разбирательством по претензии к Департаменту окружающей среды в отношении а) рекомендации группы по ПР по вопросам, относящимся к Соглашению 1997 года о планировании работ в аэропорту города Белфаста; и б) решения службы планирования Департамента окружающей среды от 30 июня 2003 года, принятого во исполнение статьи 41 Постановления о порядке планирования (Северная Ирландия) 1991 года. По мнению автора сообщения, требование Департамента окружающей среды о полном возмещении издержек в размере 39 454 фунтов стерлингов, предъявленное по завершении надзорного судопроизводства в связи с аэропортом города Белфаста, является серьезным сдерживающим фактором для групп жителей, стремящихся защитить окружающую их среду с помощью юридических действий. Следовательно, оно противоречит положениям пункта 4 статьи 9 Конвенции, в соответствии с которыми доступ к судебным процедурам, охватываемым Конвенцией, не должен быть связан с недоступно высокими затратами.

43. Комитет отмечает, что оспоренное решение было вынесено в 2003 году, тогда как процедура надзорного судопроизводства по делу имела место в декабре 2006 года после вступления Конвенции в силу. Тот факт, что оспоренное решение было вынесено до ее вступления в силу для Соединенного Королевства, не мешает рассмотрению Комитетом вопроса о соблюдении соответствующей Стороной статьи 9 при принятии вышеупомянутого решения. Прежде чем выяснять, соблюла ли соответствующая Сторона требования пункта 4 статьи 9 Конвенции, необходимо установить, идет ли в данном случае речь о доступе к судебной процедуре, охватываемой пунктом 2 или же пунктом 3 статьи 9. Поскольку, как было установлено ранее, ни Соглашение по вопросам планирования 2008 года, ни решение от 30 июня 2003 года не охватываются статьей 6, на пункт 2 статьи 9 в данном случае ссылаться нельзя. Выясняя, является ли данное судебное разбирательство процедурой, предусмотренной пунктом 3 статьи 9 Конвенции, Комитет рассмотрел предмет претензий, выдвинутых автором сообщения в Высоком суде. В своем ходатайстве о рассмотрении дела в порядке судебного надзора автор сообщения утверждал, что, вынося в июне 2003 года свое решение на основании статьи 41 Постановления о порядке планирования

⁴ Делая этот вывод, Комитет ссылается на сноску 6 своих выводов и рекомендаций относительно соблюдения Конвенции Албанией (ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1) и на определение "планов", содержащееся в Руководстве Европейской комиссии по осуществлению Директивы 2001/42 об оценке воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду. В ней говорится, что "планом является документ, в котором излагается, как предполагается реализовать или осуществить какую-либо схему действий или политику. Таковыми, например, можно считать планы землепользования, в которых излагается, как должна осваиваться земля, или устанавливаются правила или ориентиры в отношении того, какие способы ее освоения могут быть целесообразными или допустимыми на конкретных территориях". Определение "программы" таково: программа – это "план, охватывающий набор проектов на данной территории... включающий ряд отдельных строительных проектов...".

(Северная Ирландия) 1991 года, Департамент окружающей среды допустил юридическую ошибку. Рассмотрев документацию, в том числе постановление Высокого суда от 7 ноября 2007 года, Комитет заключает, что это разбирательство было сопряжено с намерением оспорить действия и бездействие государственного органа, которые, по утверждению автора сообщения, идут вразрез с положениями законодательства соответствующей Стороны, касающегося окружающей среды. В связи с этим Комитет делает вывод, что разбирательство, возбужденное автором в порядке судебного надзора, подпадает под действие пункта 3 статьи 9 Конвенции.

44. Поскольку разбирательство, возбужденное автором сообщения в порядке судебного надзора, являлось судебной процедурой, охватываемой пунктом 3 статьи 9 Конвенции, на это разбирательство распространялись также и требования пункта 4 статьи 9 Конвенции. Комитет делает вывод, что в данном случае присужденная к уплате сумма для покрытия издержек в размере 39 454 фунтов стерлингов была недоступно высокой по смыслу пункта 4 статьи 9, и, следовательно, ее присуждение было равнозначно несоблюдению.

45. В этой связи Комитет также подчеркивает, что слово "справедливый" в пункте 4 статьи 9 подразумевает справедливость для истца, а не для ответчика, каковым являлся государственный орган. Более того, согласно выводам Комитета, справедливость предполагает, что в случае разбирательств в порядке судебного надзора, когда представитель общественности добивается решения экологических проблем, связанных с общественными интересами, и проигрывает дело, тот факт, что отстаиваются общественные интересы, должен приниматься во внимание при распределении издержек. Соответственно, Комитет делает вывод, что по смыслу пункта 4 статьи 9 Конвенции распределение издержек в данном случае было несправедливым, а следовательно – равнозначным несоблюдению.

Использование "Соглашения по вопросам планирования" для контроля за деятельностью аэропорта – пункт 1 статьи 3

46. Автор сообщения поднял ряд вопросов в связи с пунктом 1 статьи 3. Что касается замечания группы по ПР относительно того, что некоторые из более ранних ответов Департамента были довольно невнятными и уклончивыми, то Комитет делает вывод, что в его распоряжении нет свидетельств, позволяющих установить, что являющаяся объектом жалобы переписка имела место после вступления Конвенции в силу для соответствующей Стороны. Нет у Комитета и достаточных свидетельств для рассмотрения утверждения автора сообщения о том, что использование соответствующей Стороной "частного" Соглашения по вопросам планирования для контроля за деятельностью в аэропорту города Белфаста является нарушением пункта 1 статьи 3. Поэтому Комитет делает вывод об отсутствии нарушения пункта 1 статьи 3 в данном случае.

Предписание о покрытии всех издержек – пункт 8 статьи 3

47. Автор сообщения утверждает, что, потребовав покрытия всех издержек надзорного судопроизводства по делу, соответствующая Сторона фактически наказала его в нарушение пункта 8 статьи 3 Конвенции. Комитет отмечает, что пункт 8 статьи 3 не затрагивает полномочий национальных судов выносить постановления о покрытии разумных расходов, связанных с судопроизводством. Комитет считает, что, судя по имеющимся в его распоряжении свидетельствам,

ни действия соответствующей Стороны по возмещению издержек, ни предписание суда об их покрытии не равнозначны наказанию, упоминаемому в пункте 8 статьи 3. Комитет не исключает, что в некоторых обстоятельствах требования о покрытии издержек могут быть приравнены к наказанию или притеснению по смыслу пункта 8 статьи 3.

IV. Выводы

48. Рассмотрев вышесказанное, Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в последующих пунктах.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

49. Комитет заключает, что в обстоятельствах данного дела утверждение измененного Соглашения по вопросам планирования не являлось решением, подпадающим под действие подпунктов а) и б) пункта 1 статьи 6 Конвенции, как не было это соглашение и планом по смыслу статьи 7 Конвенции. Соответственно, Комитет считает невозможным сослаться на пункт 2 статьи 9.

50. Комитет делает вывод, что возбужденное автором сообщения разбирательство в порядке судебного надзора относится к сфере действия пункта 3 статьи 9 Конвенции, поэтому на него распространяются также требования пункта 4 статьи 9 Конвенции. Комитет заключает, что ввиду размера присужденной к уплате по этому делу суммы, составившей 39 454 фунта стерлингов, издержки по разбирательству оказались недоступно высокими и что по смыслу пункта 4 статьи 9 эти издержки были распределены несправедливо, а это равнозначно несоблюдению Конвенции.

51. Комитет делает вывод, что в его распоряжении нет достаточных свидетельств, позволяющих установить факт нарушения пункта 1 статьи 3 в данном случае.

52. Исходя из имеющихся в его распоряжении свидетельств, Комитет делает вывод, что ни требования соответствующей Стороны относительно возмещения издержек, ни предписание суда о покрытии этих издержек не равнозначны наказанию, упоминаемому в пункте 8 статьи 3. Комитет не исключает, что в некоторых обстоятельствах по смыслу пункта 8 упомянутой статьи требования о покрытии издержек могут быть приравнены к наказанию или притеснению.

B. Рекомендации

53. Действуя во исполнение пункта 36 б) приложения к решению I/7 и принимая к сведению согласие соответствующей Стороны, с тем чтобы Комитет принял меры, предложенные в пункте 37 б) приложения к решению I/7, Комитет рекомендует соответствующей Стороне рассмотреть свою систему распределения издержек в случаях подачи ходатайств об осуществлении судебного надзора в сфере действия Конвенции и предпринять практические и законодательные меры для обеспечения того, чтобы издержки в таких случаях распределялись справедливо и не были недоступно высокими.