



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

Пятьдесят шестое совещание

Женева, 28 февраля – 3 марта 2017 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщению
АССС/С/2013/81 в отношении соблюдения Конвенции
Швецией**

**Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 18 ноября
2016 года**

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем	3
A. Факты	3
B. Правовая база	5
C. Материально-правовые вопросы	8
D. Внутренние средства правовой защиты и приемлемость	15
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	16
IV. Выводы	23

GE.16-22518 (R) 160117 170117



* 1 6 2 2 5 1 8 *

Просьба отправить на вторичную переработку 



I. Введение

1. 27 февраля 2013 года представитель общественности г-н Бернд Штюмер (автор сообщения) направил в Комитет по вопросам соблюдения, действующему в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, в котором утверждается, что Швеция не соблюдает свои обязательства по Конвенции. В сообщении утверждается, что соответствующая Сторона не соблюдает статьи 4, 5, 6, 7, 8 и 9 Конвенции как в отношении процедуры выдачи разрешений на строительство двух ветроэнергетических установок неподалеку от города Стренгнес, Швеция (ветроэнергетические установки Хельгарё/Стренгнес), так и в целом. В сообщении¹, среди прочего, утверждается, что в связи с выдачей разрешений на строительство ветроэнергетических установок положения Конвенции систематически игнорировались².
2. На своем сороковом совещании (Женева, 25–28 марта 2013 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что вышеуказанное сообщение является приемлемым в соответствии с пунктом 20 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 это сообщение было направлено соответствующей Стороне 26 апреля 2013 года.
3. В период с 26 апреля 2013 года по 1 декабря 2015 года автор сообщения и соответствующая Сторона несколько раз представляли дополнительную информацию и ответы на вопросы Комитета.
4. На своем сорок седьмом совещании (Женева, 16–19 декабря 2014 года) Комитет в предварительном порядке запланировал провести обсуждение этого сообщения по существу на своем сорок восьмом совещании (Женева, 24–27 марта 2015 года).
5. На своем сорок восьмом совещании Комитет обсудил сообщение по существу с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. На том же совещании Комитет подтвердил приемлемость данного сообщения.
6. После обсуждения автор сообщения и соответствующая Сторона несколько раз представляли дополнительную информацию и ответы на вопросы Комитета.
7. На своем пятьдесят третьем совещании (Женева, 21–24 июня 2016 года) Комитет подготовил свой проект выводов и затем, 29 июня 2016 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 к 27 июля 2016 года.
8. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили свои замечания 9 августа и 17 августа 2016 года соответственно.

¹ С документами, касающимися данного сообщения, включая переписку между Комитетом, автором сообщения и соответствующей Стороной, можно ознакомиться на выделенной веб-странице Комитета (<http://www.unecce.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/81tablesweden.html>).

² См. сообщение, стр. 2, первый–седьмой пункты.

9. На своем виртуальном совещании 13 сентября 2016 года Комитет, действуя в формате закрытого заседания, приступил к подготовке окончательного варианта своих выводов с учетом полученных замечаний. Затем, 18 ноября 2016 года, Комитет принял свои выводы с использованием своей электронной процедуры принятия решений и поручил секретариату подготовить официальные варианты своих выводов в качестве официального предсессионного документа для его пятьдесят шестого совещания и обеспечить его наличие на трех официальных языках Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций.

II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем³

A. Факты

10. 10 января 2008 года епархия Стренгнеса уведомила Комитет по вопросам экологии муниципалитета Стренгнеса (Miljö- och räddningsnämnden i Strängnäs kommun) о своих планах строительства ветроэнергетических установок вблизи Стренгнеса и подала заявление на выдачу разрешения на строительство таких установок⁴.

11. Поскольку планы касались строительства ветроэнергетических установок высотой 140 м каждая, получения разрешения в соответствии с Природоохранным кодексом не потребовалось (см. пункт 27). Вместо этого заявитель уведомил регулирующий орган, т.е. Комитет по вопросам экологии муниципалитета Стренгнеса (муниципальный комитет, отвечающий за решение задач в области окружающей среды и здоровья на уровне муниципалитета), и обратился за разрешением на строительство в рамках Закона о планировании и строительстве (1987:19)⁵.

12. Ветроэнергетические установки должны были быть размещены на земельных участках Нес 1:4 и Кнутсберг 1:2. Расстояние между предполагаемым местоположением ветроэнергетических установок и ближайшим объектом жилой недвижимости составляло как минимум 680 метров⁶.

13. 22 февраля 2008 года Комитет по вопросам экологии в соответствии с Природоохранным кодексом принял решение о мерах, которые будут приняты заявителем, в том числе в отношении местоположения и высоты ветроэнергетических установок и издаваемого ими шума, отбрасываемой ими тени и отражений от турбин или лопаток ротора.

14. 31 марта 2009 года известным затрагиваемым сторонам, а именно тем лицам, в собственности которых находятся земельные участки, расположенные поблизости от предполагаемых установок, было направлено уведомление в отношении заявления на выдачу разрешения, поданного в соответствии с Законом

³ В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и проблемы, которые были сочтены относящимися к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

⁴ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 26 сентября 2013 года, стр. 3 (первый пункт); и сообщение, пункт 3.

⁵ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 26 сентября 2013 года, стр. 5.

⁶ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 26 сентября 2013 года, стр. 3. (первый пункт), см. также письмо автора сообщения от 28 июня 2014 года, стр. 1.

о планировании и строительстве. Им было предоставлено три недели для направления своих замечаний в отношении этого заявления.

15. 3 апреля 2009 года заявление на выдачу разрешения на строительство было опубликовано в местной газете и заинтересованным сторонам была предоставлена возможность в течение трех недель высказать свои замечания в отношении этого заявления⁷.

16. 3 ноября 2010 года Комитет по планированию и строительству муниципалитета Стренгнеса (Plan- och byggnämnden i Strängnäs kommun) выдал разрешение на строительство двух ветроэнергетических установок высотой 140 метров⁸.

17. 14 января 2011 года автор сообщения и другие лица, проживающие в районах, прилегающих к месту запланированного строительства ветроэнергетических установок, а также две природоохранные организации обжаловали решение о выдаче разрешения на строительство в окружном административном совете лёна Сёдерманланд (Länsstyrelsen i Södermanlands län)⁹. В поданной ими апелляционной жалобе, среди прочего, указывалось, что ветроэнергетические установки являются опасными механизмами, которые должны соответствовать Директиве 2006/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 17 мая 2006 года о машинах и механизмах (Директива о машинах и механизмах), и что строительство этих двух ветроэнергетических установок создаст для автора сообщения и других местных жителей риск получения опасных для жизни телесных повреждений¹⁰.

18. В трех отдельных решениях (от 15 декабря 2011 года, 4 января и 23 марта 2012 года)¹¹ окружного административного совета лёна Сёдерманланд апелляционные жалобы, поданные автором сообщения и почти тридцатью другими заявителями, были признаны неприемлемыми, поскольку эти лица не были сочтены затрагиваемыми предполагаемой деятельностью таким образом, чтобы у них возникало право на обжалование решения Комитета в соответствии со статьей 22 Закона об административном производстве; их недвижимое имущество находилось на слишком большом удалении от предполагаемого места размещения ближайшей ветроэнергетической установки. Окружной административный совет счел 10 апелляционных жалоб приемлемыми, но не вполне обоснованными, и эти жалобы были отклонены¹².

19. Автор сообщения и другие заявители апелляционной жалобы (те, чьи апелляционные жалобы были признаны неприемлемыми, и те, чьи апелляционные жалобы были признаны приемлемыми, но не были удовлетворены по существу дела) обжаловали это решение в суде по земельным и экологическим спорам при суде района Накка (Nacka tingsrätt, mark- och miljöödomstolen)¹³.

⁷ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 26 сентября 2013 года, стр. 3.

⁸ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 26 сентября 2013 года, стр. 3. Сообщение, стр. 3.

⁹ Письмо автора сообщения от 18 сентября 2014 года, стр. 4.

¹⁰ Замечания соответствующей Стороны от 10 декабря 2014 года, стр. 3.

¹¹ Приложения 1–3 к дополнительной информации, представленной автором сообщения, от 7 сентября 2015 года.

¹² Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 26 сентября 2013 года, стр. 3 (второй–последний пункты).

¹³ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 26 сентября 2013 года, стр. 4.

20. 15 мая 2013 года суд района Накка отклонил апелляционную жалобу автора сообщения (дело P129-12)¹⁴.

21. Автор сообщения обратился с апелляционной жалобой на решение суда района Накка в апелляционный суд по земельным и экологическим спорам (Mark- och miljööverdomstolen), но не получил разрешения на подачу апелляции. Принятое 21 августа 2014 года апелляционным судом по земельным и экологическим спорам решение обжалованию не подлежит¹⁵.

22. 15 мая 2014 года суд района Накка отменил решение местных властей выдать разрешение на строительство двух ветроэнергетических установок на том основании, что не была проведена инвентаризация птиц (дела P635-12 и P1924-12). Это решение суда было обжаловано автором сообщения и другими заявителями в апелляционном суде по земельным и экологическим спорам. Автор сообщения не был наделен процессуальной правоспособностью по этой апелляционной жалобе, но из числа заявителей апелляционной жалобы такой стороной был признан владелец земельного участка в Хельгаро-Вела 1:1 (Йохан Андерссон). Автор сообщения по-прежнему участвует в деле в качестве представителя г-на Андерссона¹⁶.

23. 9 марта 2015 года апелляционный суд по земельным и экологическим спорам вынес свое решение по делам P5593-14 и P5594-14. В ходе общего рассмотрения обстоятельств дела суд счел, что проведенное в рамках этого дела разбирательство не дало достаточных оснований для вывода о соответствии размещения ветроэнергетических установок требованиям в отношении адаптации к природным ценностям этого района. В этой связи апелляционная жалоба была отклонена, и разрешение на строительство предоставлено не было.

В. Правовая база¹⁷

Доступ к информации

24. Право доступа к экологической информации в Швеции предусмотрено общим принципом доступа общественности к официальным документам, закрепленным в главе 2 Закона о свободе печати¹⁸. Процедура управления официальным документооборотом и положения, касающиеся защиты тайны, изложены в Законе о доступе общественности к информации и охране тайны. Решение государственного органа об отказе в доступе к официальным документам должно быть направлено в письменной форме лицу, обратившемуся с запросом. Решение должно содержать указание на причины отказа и информацию об имеющейся у подателя запроса возможности обжаловать решение, в том числе

¹⁴ Замечания соответствующей Стороны от 10 декабря 2014 года, стр. 3.

¹⁵ Решение 2014-08.21, дело 5592-14. См. замечания соответствующей Стороны от 10 декабря 2014 года, стр. 3–4, и письмо автора сообщения от 18 сентября 2014 года, стр. 2.

¹⁶ Замечания соответствующей Стороны от 10 декабря 2014 года, стр. 4; письмо автора сообщения от 18 сентября 2014 года, стр. 4.

¹⁷ Указанные правовые положения представляют собой такие положения, которые следует рассмотреть для целей настоящих выводов. Поскольку заявление на выдачу разрешения на строительство ветроэнергетических установок было подано до 2 мая 2011 года, когда действовала предыдущая редакция Закона о планировании и строительстве, шведские суды применяли Закон о планировании и строительстве (1987:10).

¹⁸ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 26 сентября 2013 года, стр. 8.

о том, когда и каким образом следует обращаться с таким обжалованием (Закон об административном производстве, статьи 20–21).

25. Лицо, чей запрос на получение документа был отклонен или чей запрос на доступ к официальному документу был удовлетворен с оговорками, в соответствии с Законом о свободе печати обычно имеет право ходатайствовать о рассмотрении этого вопроса судом в надзорном порядке. В Законе о доступе общественности к информации и охране тайны содержатся положения, касающиеся случаев, при которых могут быть установлены ограничения, а также судебного органа, в который следует обращаться с апелляционным обжалованием. Если запрашивающая сторона желает обратиться в суд, то он или она обычно имеет право обжаловать решение (Закон о свободе печати, глава 2, статья 15, и Закон о доступе общественности к информации и охране тайны, глава 6, статья 7). Апелляционные жалобы, как правило, подаются в административный апелляционный суд. Решение административного апелляционного суда может быть обжаловано в Верховном административном суде, хотя Верховный административный суд сначала должен дать разрешение на подачу апелляции, которое выдается в основном по делам, имеющим прецедентный интерес. Если заявление подается в суд по земельным и экологическим спорам, то апелляционная жалоба рассматривается апелляционным судом по земельным и экологическим спорам, а затем – Верховным судом (Закон о доступе общественности к информации и охране тайны, статьи 8–9). Апелляционная жалоба подается в течение трех недель со дня, когда истец был уведомлен о решении (Закон об административном производстве, статья 23, и Закон об административном судопроизводстве, статья 6 а)), а если апелляция касается решения, принятого судом по земельным и экологическим спорам, то она подается в течение трех недель с даты принятия решения (Закон о доступе общественности к информации и охране тайны, глава 6, статья 1, и Судебно-процессуальный кодекс, глава 52, статья 1). Апелляционная жалоба направляется в орган, наделенный полномочиями принимать решения, который затем передает ее в суд. До направления апелляционной жалобы в суд, если она касается решения, принятого этим органом в первой инстанции, он имеет возможность пересмотреть свое решение. Если решение является явно ошибочным, то он обязан исправить его при том условии, что это можно сделать быстро и просто без нанесения ущерба частным лицам (Закон об административном производстве, статья 27). В связи с апелляционной жалобой суд берет на себя роль органа, принимающего решения, и выносит решение о том, предоставить или не предоставить заявителю апелляционной жалобы доступ к соответствующей информации.

26. Если запрашивающей стороне будет отказано в доступе к информации или она считает, что требуемая процедура не была соблюдена, она может также обратиться с жалобой к парламентскому омбудсмену (Justitieombudsmannen). Омбудсмен может выступить с критикой в адрес соответствующего органа, а в некоторых случаях в соответствии со статьей 1 главы 20 Уголовного кодекса предъявить обвинение в неправомерном исполнении должностных обязанностей. Критика со стороны омбудсмана воспринимается со всей серьезностью, хотя его замечания и не являются обязательными для исполнения и омбудсмен не может в каждом отдельном случае требовать от соответствующего органа предоставить информацию.

Процедура выдачи разрешения на строительство ветроэнергетических установок

27. Строительство ветроэнергетических установок и создание ветровых электростанций (ВЭС) являются теми видами деятельности, которые регулиру-

ются Природоохранным кодексом Швеции и Законом о планировании и строительстве. Получение разрешения на строительство не является обязательным, если на ветровую электростанцию или ветроэнергетическую установку требуется соответствующее разрешение в соответствии с главой 9 Природоохранного кодекса (с тем чтобы избежать дублирования процессов). Согласно Природоохранному кодексу Швеции разрешение требуется на строительство ВЭС с более чем шестью ветроэнергетическими установками или двумя или более ветроэнергетическими установками высотой, превышающей 150 метров. Если в заявлении указано не более шести установок или двух установок высотой не более 150 м, то в соответствии с главой 9 Природоохранного кодекса вместо процедуры получения разрешения может быть использована процедура уведомления регулирующего органа. Если на заявление распространяется процедура уведомления регулирующего органа, то заявителю также необходимо подать заявление на выдачу разрешения на строительство¹⁹.

Доступ к правосудию по вопросам, касающимся выдачи разрешений на строительство, в соответствии с Законом о планировании и строительстве

28. На время подачи заявления в отношении выданных разрешений на строительство в соответствии с Законом о планировании и строительстве и решений, касающихся нарушений Закона о планировании и строительстве, могла быть задействована процедура подачи административной апелляционной жалобы в окружной административный совет. Затем решение окружного административного совета могло быть обжаловано в суде по земельным и экологическим спорам (Закон о строительстве и планировании 2010:900, глава 13, статьи 3 и 6). Суд может рассматривать дело по существу и выносить постановление о том, следует ли или не следует изменить принятое решение. Апелляционная жалоба могла быть подана заинтересованными сторонами. В статье 22 Закона об административном производстве указано: «Лицо, которого касается принятое решение, может обжаловать его при условии, что решение негативным образом затрагивает его и оно подлежит обжалованию».

29. Природоохранные неправительственные организации (НПО), отвечающие требованиям, указанным в Природоохранном кодексе, обладают процессуальной правоспособностью при рассмотрении апелляционных жалоб по делам, относящимся к принятию детальных планов, влекущих за собой отмену действия правовых положений об охране береговой линии, или в случаях, когда есть основания предполагать, что реализация плана может привести к значительному воздействию на окружающую среду в связи с развертыванием в охватываемом планом районе видов деятельности и мер, требующих проведения оценки воздействия на окружающую среду (Закон о строительстве и планировании 2010:900, глава 13, статья 12). Согласно статье 13 главы 16 Природоохранного кодекса, эти решения, подпадающие под Закон о планировании и строительстве, могут быть обжалованы некоммерческими ассоциациями, целью которых является оказание содействия охране природы или окружающей среды, при условии, что данная организация действовала в Швеции по крайней мере три года и насчитывает в своем составе как минимум 100 членов или же может продемонстрировать «поддержку со стороны общественности». Природоохранные НПО могут обжаловать решения о проведении строительных работ на основании статьи 22 Закона об административном производстве наравне с физическими лицами, но они не наделены такими же процессуальными правами при

¹⁹ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 26 сентября 2013 года, стр. 5.

рассмотрении решений о выдаче разрешений на строительство, как это имеет место в случае рассмотрения решений по вопросам планирования.

С. Материально-правовые вопросы

30. Автор сообщения, среди прочего, утверждает, что развитие ветроэнергетики соответствующей Стороной уже причинило и продолжает причинять ущерб окружающей среде и здоровью человека. Кроме того, процесс изготовления ветроэнергетических установок является источником весьма крупных выбросов диоксида углерода, которые «не могут быть оправданы получением электроэнергии на ветроэнергетических установках вместо электроэнергии, получаемой на угольных электростанциях, не существующих в Швеции»²⁰.

Доступ к информации – статьи 4 и 5

Статья 4

31. По поводу статьи 4 Конвенции автор сообщения утверждает, что муниципалитет Стренгнеса и окружной административный совет лена Сёдерманланд отказались отвечать на поставленные им и членами его сети вопросы о безопасности ветроэнергетических установок и мерах безопасности, предусмотренных Директивой о машинах и механизмах²¹. Он утверждает, что в ответ на поданные ими запросы они никогда не получали каких-либо объяснений относительно причин отказа в предоставлении информации²².

32. Автор сообщения также утверждает, что он просил предоставить документы, необходимые для обжалования решения о выдаче разрешения на строительство ветроэнергетических установок, однако власти отказали в доступе к необходимым документам. Он направил жалобу парламентскому омбудсмену и получил документацию в объеме 740 страниц²³. Однако он утверждает, что ему были предоставлены не документы о надзоре за рынком в рамках Директивы о машинах и механизмах, которые он запрашивал, а документы, относящиеся к уведомлениям о проведении инспекций в соответствии с Законом об условиях труда (Arbetsmiljölagen (1977:1160)), которые не имеют ничего общего с Директивой о машинах и механизмах²⁴. Автор сообщения утверждает, что даже омбудсмен не смог получить ответы от Шведского управления по надзору за условиями труда на адресованные автором сообщения этому агентству вопросы в отношении безопасности ветроэнергетических установок или его запросы о мерах, принятых в соответствии с Директивой о машинах и механизмах. Запрашиваемая информация, в частности, касалась установки предупредительных знаков, как того требует Директива о машинах и механизмах, и документации, которая бы подтверждала осуществление надзора за рынком в соответствии с Директивой о машинах и механизмах²⁵.

33. Соответствующая Сторона утверждает, что в сообщении нет указаний на то, что автору сообщения было отказано в доступе к документам муниципали-

²⁰ Сообщение, стр. 5–6.

²¹ Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 4, 5, 24.

²² Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 5.

²³ Сообщение, стр. 3. Аналогичная информация содержится в письме автора сообщения от 8 декабря 2014 года (получено 10 декабря 2014), стр. 1.

²⁴ Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 24.

²⁵ Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 25.

тата относительно заявления на выдачу разрешения на строительство двух ветроэнергетических установок²⁶.

Статья 5

34. Автор сообщения утверждает, что были допущены многочисленные нарушения статьи 5. Он говорит об общем нарушении статьи 5, поскольку обществу не было предоставлено никакой информации об опасностях ветроэнергетических установок²⁷. Он также говорит о несоблюдении ряда конкретных требований статьи 5, в том числе изложенных в пунктах 1 а)–с), 2, 2 b) ii), 3, 3 а)–b), 4, 5 и 7 а)–с) этой статьи²⁸.

35. Соответствующая Сторона отмечает, что 31 марта 2009 года, муниципалитет Стренгнеса направил заинтересованным сторонам информацию относительно заявления на выдачу разрешения на строительство двух ветроэнергетических установок в Стренгнесе. Поскольку автор сообщения не рассматривался муниципалитетом в качестве заинтересованной стороны, информация не была направлена на его личный адрес; вместе с тем 3 апреля 2009 года такая же информация была опубликована в местной газете «Газета Стренгнеса» (Strängnäs tidning). Соответствующая Сторона считает, что она должным образом включила требования пункта 2 статьи 5 Конвенции в свое национальное законодательство²⁹.

Участие общественности в процессе принятия решений – статьи 6, 7 и 8

Пункты 2, 3, 6 и 7 статьи 6

36. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюдает положения статьи 6 Конвенции в отношении ветроэнергетических установок в окрестностях Стренгнеса и на территории Швеции в целом³⁰. Автор сообщения утверждает, что заинтересованной общественности было отказано в информации о том, как требования безопасности, установленные Директивой о машинах и механизмах, применяются в отношении ветроэнергетических установок³¹. Он утверждает, что следствием этого отказа явилось нарушение заинтересованной Стороной пункта 2 статьи 6 Конвенции относительно уведомления заинтересованной общественности. Он также утверждает, что в результате отказа в этой информации в нарушение пункта 3 статьи 6 Конвенции заинтересованная общественность не смогла подготовиться к процессу и принять в нем эффективное участие. Кроме того, отказ в этой информации нарушает пункт 6 статьи 6 Конвенции, поскольку заинтересованная общественность имеет право на доступ ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений.

37. В рамках отдельного заявления по пункту 2 статьи 6 Конвенции автор сообщения утверждает, что в ряде случаев единственной информацией, предоставленной о процессе выдачи разрешения на строительство ветроэнергетических установок, являлось простое объявление в местной газете. Он утверждает,

²⁶ Вступительное заявление Соответствующей стороны на слушаниях, состоявшихся на сорок восьмом совещании Комитета.

²⁷ Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 5–7 и 28.

²⁸ Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 5–7.

²⁹ Вступительное заявление соответствующей Стороны на слушаниях, состоявшихся на сорок восьмом совещании Комитета.

³⁰ Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 8.

³¹ Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 8.

что эта практика является явным нарушением правовой процедуры и лишает заинтересованную общественность ее прав по Конвенции³².

38. По поводу пункта 7 статьи 6 Конвенции автор сообщения утверждает, что Директива о машинах и механизмах не применяется в процедурах принятия решений о выдаче разрешения на строительство ветроэнергетических установок в Швеции по прямым указаниям правительства³³. Кроме того, в нарушение пункта 7 статьи 6 Конвенции в ходе консультаций с общественностью по вопросам использования ветроэнергетических установок в Швеции власти не будут отвечать на вопросы общественности о безопасности, которую регламентирует Директива о машинах и механизмах³⁴.

39. Соответствующая Сторона заявляет, что разрешение на строительство двух ветроэнергетических установок рассматриваемого в данном случае типа не является деятельностью, которая подпадает под приложение I к Конвенции, и, кроме того, данный проект не отнесен решением шведского законодательного органа к проектам, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. В этой связи соответствующая Сторона не считает, что требования статьи 6 Конвенции имеют отношение к процедуре выдачи разрешения на эти две ветроэнергетические установки.

Статья 7

40. В связи со статьей 7 Конвенции автор сообщения указывает на наличие нарушений в случае ветроэнергетических установок в окрестностях Стренгнеса и в целом по стране³⁵. Автор сообщения утверждает, что общественность ни разу не была приглашена для участия в подготовке планов, программ и политики, касающихся развертывания ветроэнергетических установок в Хельгарё. Он утверждает, что, напротив, муниципалитет пытался скрыть свои планы, касающиеся выдачи разрешений на строительство ветроэнергетических установок в Хельгарё³⁶.

41. Соответствующая Сторона отвергает это утверждение³⁷.

Статья 8

42. Автор сообщения утверждает, что заинтересованная общественность не смогла участвовать в процессе подготовки нормативных положений и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных документов, касающихся выдачи разрешений на строительство ветроэнергетических установок³⁸. В сообщении утверждается, что в 2012 году СМИ сообщали о том, что правительство намерено ускорить процесс выдачи разрешений на строительство ветроэнергетических установок путем внесения поправок в Природоохранный кодекс. Автор сообщения заявляет, что члены его сети обратились к правитель-

³² Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 23.

³³ Сообщение, стр. 4, ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 11.

³⁴ Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 9–20.

³⁵ Сообщение, стр. 2 (первый–седьмой пункты).

³⁶ Сообщение, стр. 5.

³⁷ Ответ соответствующей Стороны на сообщение, стр. 6.

³⁸ Сообщение, стр. 2.

ству с просьбой разрешить участие в подготовке этого законодательства³⁹. По словам автора сообщения, они не получили ответа от правительства⁴⁰.

43. Соответствующая Сторона отвергает это утверждение.

Доступ к правосудию – статья 9

44. По поводу статьи 9 Конвенции автор сообщения указывает на наличие нарушений в случае ветроэнергетических установок в окрестностях Стренгнеса и законодательства соответствующей Стороны в целом⁴¹. Автор сообщения утверждает, что при рассмотрении вопросов, касающихся ветроэнергетических установок, суды соответствующей Стороны редко или вообще никогда не упоминают Орхусскую конвенцию⁴². Он утверждает, что с 2008 года по настоящее время в процессе рассмотрения сотен исков относительно выдачи разрешений на строительство ветроэнергетических установок в рамках судебной системы Конвенция была упомянута только один раз⁴³.

45. Соответствующая Сторона оспаривает все утверждения автора сообщения, относящиеся к статье 9 Конвенции.

Отказ в доступе к процедуре оспаривания нарушения национального законодательства, касающегося окружающей среды (Директива о машинах и механизмах)

46. Автор сообщения утверждает, что окружные административные советы отклоняют все ссылки на Директиву о машинах и механизмах Европейского союза. Автор сообщения далее утверждает, что согласно постановлению правительства Директива о машинах и механизмах не принимается во внимание в проводимом в надзорном порядке судебном рассмотрении решений о выдаче разрешений на строительство ветроэнергетических установок⁴⁴. В обоснование своего утверждения он ссылается на два документа правительства Швеции, в которых, согласно его утверждению, указано, что «в ходе этого судебного разбирательства Директива о машинах и механизмах не должна приниматься во внимание»⁴⁵. В соответствии с распоряжением правительства Швеции от 9 марта 2012 года в ходе проводимого в надзорном порядке судебного рассмотрения решений о выдаче разрешений на строительство ветроэнергетических установок могут учитываться только Природоохранный кодекс (Miljöbalken 1998:808) и Закон о строительстве планировании (Plan- och bygglagen 2010:900). Автор сообщения утверждает, что шведские суды выполняют это распоряжение и не выносят судебные решения, касающиеся применения Директивы о машинах и

³⁹ С письмом к министру от 18 ноября 2012 года (на шведском языке) можно ознакомиться по адресу http://www.helgaro-liv.se/FN_2013/18-11-2012_till_minister_Ek.doc (в последний раз доступ был получен 15 декабря 2016 года).

⁴⁰ Сообщение, стр. 5.

⁴¹ Сообщение, стр. 2.

⁴² Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 23.

⁴³ Т.е. по делу HD 2012-12-18 O 4925-11. (Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 33.)

⁴⁴ Сообщение, стр. 7, и ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 20.

⁴⁵ С документами (на шведском языке) можно ознакомиться по адресу http://www.helgaro-liv.se/FN_2013/9-3-2012_reg_arbdep.pdf and http://www.helgaro-liv.se/FN_2013/17-3-2011_regering.pdf (в последний раз доступ к обоим документам состоялся 15 декабря 2016 года). Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 28 (см также стр. 30–31).

механизмах⁴⁶. Он утверждает, что это распоряжение правительства препятствует общественности в осуществлении ее права оспаривать законность решений, действий или бездействия, подпадающих под статью 6 Конвенции, по материально-правовым и процессуальным основаниям⁴⁷.

47. Автор сообщения утверждает, что распоряжение правительства от 9 марта 2012 года препятствует надлежащему доступу к правосудию, поскольку суды не могут принимать во внимание неспособность правительства выполнять требования Директивы о машинах и механизмах, касающихся конструкции и безопасности, а также надзора за рынком⁴⁸. Он заявляет, что суд не должен быть наделен правом игнорировать некоторые законы, которые не соответствуют его мнению по существу дела, или применять эту практику по указанию правительства⁴⁹.

48. Соответствующая Сторона утверждает, что в соответствии с Конституцией Швеции суды в Швеции имеют независимый статус. Ни правительство, ни любой другой орган, не может решать, каким образом суд должен выносить судебные решения в каждом конкретном случае⁵⁰.

Отказ в процессуальной правоспособности

49. Автор сообщения указывает на ряд правовых проблем, существующих у соответствующей Стороны в связи с наделением процессуальной правоспособностью.

50. Во-первых, автор сообщения утверждает, что правила *locus standi*, применяемые соответствующей Стороной, настолько расплывчаты, что они могут произвольно толковаться судами⁵¹.

51. Во-вторых, он утверждает, что, несмотря на то, что законодательное требование в отношении наличия у ассоциации 2 000 членов для ее наделения процессуальной правоспособностью было снижено до 100 членов, оно по-прежнему лишает *locus standi* большинство ассоциаций Швеции, занимающихся ветроэнергетическими установками, поскольку ветроэнергетические установки в Швеции размещаются в малонаселенных сельских районах, где практически невозможно создать ассоциацию в составе 100 членов⁵². В поддержку своих утверждений автор сообщения ссылается на решение Верховного суда по делу «Тэгген виндпарк»⁵³.

52. В-третьих, в отношении собственной процессуальной правоспособности в связи с оспариванием разрешения на ветроэнергетические установки в Хель-

⁴⁶ Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 20.

⁴⁷ Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 31.

⁴⁸ Сообщение, стр. 4 и 6, и ответ автора сообщения на вопросы Комитета от 24 сентября 2013 года, стр. 11, 32 и 33.

⁴⁹ Электронное письмо автора сообщения от 8 марта 2014 года (дата отправки которого неверно указана как 8 марта 2013 года).

⁵⁰ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 26 сентября 2013, стр. 4.

⁵¹ Ответ автора сообщения от 24 сентября на вопросы Комитета, стр. 30.

⁵² Сообщение, стр. 10.

⁵³ Сообщение, стр. 9, см. также ответ автора сообщения от 24 сентября на вопросы Комитета, стр. 22–23. По этому делу, опубликованному в *Nytt juridiskt arkiv* 2012, стр. 921, Верховный суд отказал в праве на подачу апелляционной жалобы на том основании, что в составе организации насчитывалось около десяти членов; она осуществляла свою деятельность менее трех лет и не смогла продемонстрировать оказываемую ей поддержку со стороны общественности.

гарё-Стренгнесе автор сообщения утверждает, что его земельный участок по адресу Вела гард Хельгарё, 64592, Стренгнес, расположен рядом с земельным участком, на котором должны были быть построены ветроэнергетические установки⁵⁴, но что ему было отказано в статусе стороны в судебном разбирательстве.

53. По поводу права автора сообщения на апелляционное обжалование разрешения на строительство ветроэнергетических установок соответствующая Сторона утверждает, что адрес автора сообщения (Вела 3, 64592, Стренгнес) соответствует местоположению участка Хельгарё-Вела 1:2⁵⁵. Соответствующая Сторона утверждает, что все земельные участки, именуемые Хельгарё-Вела (за исключением Хельгарё-Вела 1:1) расположены на расстоянии от 1,5 до 3 километров (км) от места расположения ближайшей ветроэнергетической установки, и поэтому Сторона считает, что автор сообщения проживает не ближе 1,5 км от места расположения ближайшей установки⁵⁶. Соответствующая Сторона утверждает, что факт отказа судами автору сообщения в статусе заинтересованной стороны и в этой связи отказа ему в процессуальной правоспособности при рассмотрении дела о процессе выдачи разрешений на строительство двух ветроэнергетических установок не может считаться нарушением Конвенции⁵⁷.

54. Соответствующая Сторона утверждает, что выдача разрешения на строительство ветроэнергетических установок или принятие относящегося к ним подробного плана могут быть обжалованы физическим лицом, если это лицо сочтено заинтересованной стороной. Согласно шведскому законодательству заинтересованными сторонами являются те стороны, частный интерес которых оказался непосредственно затронут⁵⁸. Соответствующая Сторона утверждает, что Верховный суд и апелляционный суд по земельным и экологическим спорам применили широкий подход к вопросу о том, кто может считаться заинтересованной стороной⁵⁹, и цитирует принятое в этой связи в 1997 году решение Верховного административного суда:

«В принципе каждое физическое лицо, которому может быть нанесен вред или которое подвергается другим неудобствам в результате экологически вредной деятельности, допускаемой согласно решению о выдаче разрешения на ее проведение, считается заинтересованной стороной. Однако наличие лишь теоретического или крайне незначительного риска повреждения или ущерба не является достаточным» (RÅ 1997 ref. 38)⁶⁰.

55. Соответствующая Сторона отмечает, что владение земельным участком вблизи планируемого строительства ветроэнергетических установок или других объектов либо проведения видов деятельности, которые, возможно, являются вредными для окружающей среды, является основанием для отнесения физического лица к числу заинтересованных сторон. Вместе с тем для отнесения к числу заинтересованных сторон наличие прав собственности не является обязательным условием⁶¹. Соответствующая Сторона со ссылкой на судебную прак-

⁵⁴ Сообщение, стр. 1.

⁵⁵ Замечания соответствующей Стороны от 10 декабря 2014 года, стр. 3.

⁵⁶ Замечания соответствующей Стороны от 10 декабря 2014 года, стр. 3.

⁵⁷ Замечания соответствующей Стороны от 10 декабря 2014 года, стр. 5.

⁵⁸ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 26 сентября 2013 года, стр. 5.

⁵⁹ Ответ соответствующей Стороны на сообщение от 26 сентября 2013 года, стр. 5–6.

⁶⁰ Повторено в замечаниях соответствующей Стороны от 10 декабря 2014 года, стр. 4.

⁶¹ Замечания соответствующей Стороны от 10 декабря 2014 года, стр. 4.

тику утверждает, что лица, проживающие в пределах видимости и на расстоянии до 550 м от места планируемого строительства ветроэнергетических установок, были сочтены заинтересованной стороной (RÅ 1992 ref. 81). Аналогичным образом лицо, проживавшее примерно в 800 метрах от местоположения предлагаемой ветроэнергетической установки, было признано судом заинтересованной стороной, и в этой связи ему было разрешено обжаловать решение о выдаче разрешения на строительство такой установки (дело Р 1574-13, 3 июня 2003 года)⁶².

56. Соответствующая Сторона заявляет, что после того, как будет установлено право заявителя на подачу апелляционного обжалования, рассмотрение в надзорном порядке проводится в полном объеме, что означает право соответствующего лица ссылаться на все виды интересов. Не могут быть исключены никакие доводы, следовательно, при рассмотрении дела заявитель апелляционной жалобы может ссылаться на любой частный или общий интерес⁶³.

57. По вопросу о процессуальной правоспособности ассоциаций соответствующая Сторона заявляет, что НПО, насчитывающим в своих рядах не менее 100 членов, также могут быть предоставлены такие права, если они продемонстрируют «поддержку со стороны общественности». Кроме того, в 2012 году Министерство по вопросам охраны окружающей среды распространило с целью обсуждения предложение об отмене критериев гражданства и продолжительности деятельности (но не количества членов). Оно получило позитивную оценку, и внутренние дискуссии о том, как поступить с этим предложением, еще не завершены⁶⁴.

Отсутствие беспристрастности – окружной административный совет

58. Автор сообщения заявляет, что разделение политической и судебной власти является фундаментом демократии. Однако он утверждает, что этот принцип нарушается в Швеции в вопросах строительства ветроэнергетических установок по той причине, что первой апелляционной инстанцией, рассматривающей дела о ветроэнергетических установках, является окружной административный совет. Он утверждает, что совет является не судом, а организацией, через которую политическая власть оказывает свое влияние посредством принимаемых правительством директив. Решения, принимаемые должностными лицами окружного административного совета, которые обязаны подчиняться директивам правительства, становятся основой для всего последующего судопроизводства. Этот порядок игнорирует право граждан на независимое и беспристрастное правосудие по вопросам, касающимся окружающей среды⁶⁵.

59. Соответствующая Сторона отвергает утверждения автора сообщения. Она утверждает, что окружные административные советы рассматривают административные дела и выносят по ним решения во многом независимо от правительства и центральных ведомств (Закон о форме правления, глава 12, статья 2). Министерство или вышестоящий орган не может вмешиваться в административное разбирательство по конкретному делу. Надлежащее административное разбирательство, среди прочего, означает, что соответствующий орган власти обязан доводить до заинтересованных сторон информацию о ходе рассмотрения дела (Закон об административном производстве, статья 17), выносить обосно-

⁶² Замечания соответствующей Стороны от 10 декабря 2014 года, стр. 4–5.

⁶³ Замечания соответствующей Стороны от 10 декабря 2014 года, стр. 5.

⁶⁴ Ответ соответствующей Стороны от 26 сентября 2013 года, стр. 13–14.

⁶⁵ Сообщение, стр. 8.

ванное решение (см. там же, статья 20) и предоставлять доступ к материалам дела (см. там же, статья 16).

Доступ к эффективным средствам правовой защиты – парламентский омбудсмен

60. Автор сообщения утверждает, что парламентский омбудсмен не может предоставить доступ к эффективным средствам правовой защиты, как это предусмотрено статьей 9 Конвенции. Автор сообщения также утверждает, что омбудсмен не расследовал жалобы членов его сети на предвзятость должностных лиц⁶⁶ и не помог получить запрошенную автором информацию по вопросу о том, как следует применять установленные Директивой о машинах и механизмах правила безопасности⁶⁷.

61. Соответствующая Сторона утверждает, что неадекватные или ненадлежащие административные процедуры могут быть доведены до сведения парламентского омбудсмана, который имеет возможность выступить с критикой органа власти, а также в соответствии со статьей 1 главы 20 Уголовного кодекса предъявить обвинения в неправомерном использовании должностных полномочий. Как правило, решение омбудсмана ограничивается критикой. Такая критика оказывает большое влияние. Однако она не предоставляет отдельным лицам каких-либо средств правовой защиты. Омбудсмен не может обязать государственный орган предоставить доступ к информации, относящейся к конкретному делу⁶⁸. Кроме того, омбудсманы наделены дисциплинарными функциями и действуют в рамках принятия мнений. Они обладают компетенцией осуществлять судебное преследование гражданских служащих за неправомерное использование должностных полномочий. Однако они не могут вмешиваться в каждое отдельное дело и ограничиваются внимательным изучением прохождения дела по административным инстанциям⁶⁹.

D. Внутренние средства правовой защиты и приемлемость

62. Вопрос об использовании автором сообщения внутренних средств правовой защиты в отношении его запроса о предоставлении доступа к информации кратко изложен в пункте 32 выше.

63. Вопрос об использовании автором сообщения внутренних средств правовой защиты в отношении выдачи разрешения на строительство ветроэнергетических установок в Хельгарё/Стренгнесе кратко изложен в пунктах 17–23 выше.

64. Материально-правовое обоснование судебного решения апелляционного суда по земельным и экологическим спорам от 9 марта 2015 года в целом является благоприятным для автора сообщения: суд постановил не выдавать разрешение на строительство, оспариваемое автором сообщения. Однако автор сообщения утверждает, что шведские власти предприняли ряд действий, которые указывают на нарушение положений Конвенции соответствующей Стороной.

⁶⁶ Замечания соответствующей Стороны от 10 декабря 2014 года, стр. 24.

⁶⁷ Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета, стр. 25 (точки добавлены).

⁶⁸ Замечания соответствующей Стороны от 26 сентября 2013 года, стр. 9.

⁶⁹ Замечания соответствующей Стороны от 26 сентября 2013 года, стр. 13.

65. Соответствующая Сторона оспаривает приемлемость сообщения на том основании, что судебное разбирательство по апелляционной жалобе заявителя еще продолжалось во время представления им сообщения и, следовательно, в соответствии с пунктом 21 приложения к решению 1/7 у него еще имелись внутренние средства правовой защиты.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

66. Швеция ратифицировала Конвенцию 20 мая 2005 года. Для Швеции Конвенция вступила в силу 18 августа 2005 года, т.е. через 90 дней после сдачи Швецией на хранение ее ратификационной грамоты.

Приемлемость

67. Комитет отмечает, что, как указано в пунктах 17–23 выше, сообщение было представлено до того, как были исчерпаны внутренние средства правовой защиты. Подчеркивая, что внутренние средства правовой защиты должны, как правило, всегда быть исчерпаны до представления сообщения, учитывая, что внутренние средства правовой защиты были исчерпаны, прежде чем Комитет завершил подготовку своих выводов по этому вопросу, Комитет делает вывод о приемлемости данного сообщения, за исключением утверждений, относящихся к статье 4 Конвенции, которые Комитет считает неприемлемыми по причинам, изложенным в пунктах 71–73 ниже.

68. Комитет не будет рассматривать вторичное законодательство Европейского союза, касающееся машин и механизмов, поскольку он не получил никаких свидетельств того, что такое законодательство имеет отношение к какому-либо предполагаемому нарушению Конвенции соответствующей Стороной. Комитет также не будет рассматривать решения шведских судов, за исключением тех случаев, когда эти решения имеют отношение к предполагаемым нарушениям Конвенции.

Личность автора сообщения

69. Поскольку первоначальное сообщение было представлено от имени только Бернда Штюмера, Комитет в предварительном порядке делает вывод о том, что по этому сообщению г-н Штюмер является единственным автором сообщения, в то время как организация «Форминген ландшапскидд и Стренгнес» (ФЛИС), которая поддерживает г-на Штюмера, является наблюдателем.

70. В отношении последующего утверждения автора сообщения о том, что ФЛИС также следует считать автором сообщения⁷⁰, Комитет подчеркивает, что излагаемые ниже выводы в любом случае не имели бы другого содержания, даже если бы организация ФЛИС и была автором сообщения.

Статья 4

71. Автор сообщения обратился в муниципалитет Стренгнеса с рядом запросов о предоставлении информации. В решении парламентского омбудсмана от 11 марта 2009 года указано, что в целом ряде случаев муниципалитет не провел рассмотрения этих запросов в соответствии с законом. В отношении запроса автора сообщения о предоставлении информации от 17 ноября 2008 года в решении омбудсмана допускается, что впоследствии он был рассмотрен должным

⁷⁰ Ответ автора сообщения от 24 сентября 2013 года на вопросы Комитета.

образом; Комитету не были представлены свидетельства, которые бы опровергали предположение омбудсмена.

72. Поскольку автор сообщения считает, что парламентский омбудсмен в своем решении от 11 марта 2009 года подтвердил его озабоченность по поводу ненадлежащего реагирования властей на его запросы о предоставлении доступа к информации, Комитет приходит к выводу о том, что принятое омбудсменом решение с критикой совершенных властями различных нарушений уже явилось ответом на высказанные автором сообщения на национальном уровне озабоченности.

73. Однако, поскольку автор сообщения считает, что ни одна из его жалоб, касающихся доступа к информации, в соответствии со статьей 4 не была или не была надлежащим образом рассмотрена омбудсменом, автору сообщения следовало осуществить свое право на обращение в суд по поводу этих запросов на предоставление информации. Поскольку он не сделал этого, Комитет считает, что его остальные утверждения, относящиеся к статье 4, являются неприемлемыми в соответствии с пунктом 21 приложения к решению I/7 в силу неисчерпания имеющихся внутренних средств правовой защиты.

Статья 5

74. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона должна была распространить конкретные категории информации, предусмотренные статьей 5 Конвенции, в частности пунктами 1 а)–с), 2, 2 b) ii), 3, 3 а)–b), 4, 5 и 7 а)–с) этой статьи. Комитет несколько раз⁷¹ подчеркивал, что согласно пункту 1 а) статьи 5 Конвенции каждая Сторона должна обеспечить, чтобы «государственные органы располагали экологической информацией, имеющей отношение к их функциям, и обновляли ее». Однако по поводу утверждений автора сообщения в связи с положениями статьи 5 в рассматриваемом случае Комитет пришел к выводу о том, что, хотя автор сообщения сделал много утверждений о несоблюдении этой статьи, он не представил в обоснование ни одного из этих утверждений достаточно подробных, четких и конкретных доводов, которые бы убедили Комитет в том, что в рассматриваемом случае эти положения статьи 5 Конвенции были действительно нарушены. Таким образом, Комитет делает вывод о необоснованности относящихся к статье 5 утверждений.

Статья 6

75. Автор сообщения заявляет о ряде нарушений статьи 6. Однако Комитет не получил доказательства в подтверждение того, что соответствующая Сторона была обязана применять статью 6 в связи с принятием решений, касающихся рассматриваемых ветроэнергетических установок. В частности Комитету не была представлена информация о правовой основе, которая бы позволяла сделать вывод о том, что решения о выдаче разрешений на строительство ветроэнергетических установок подпадают под действие пунктов 1 а) или 1 b) статьи 6.

76. По поводу пункта 1 а) статьи 6 Комитет отмечает, что ветроэнергетические установки прямо не указаны в приложении I к Конвенции. Отсюда следует,

⁷¹ Например, см. выводы и рекомендации по сообщению АССС/С/2012/68, касающемуся соблюдения Европейским союзом и Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2014/5), пункт 88. См. также выводы и рекомендации по сообщению АССС/С/2010/54, касающемуся соблюдения Европейским союзом (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2012/12), пункт 90.

что ветроэнергетические установки в рассматриваемом случае могли бы подпадать под действие пункта 1 а), если бы строительство ветроэнергетических установок относилось к деятельности, подпадающей под процедуру оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством; но автор сообщения не попытался представить доводы или какие-либо доказательства в пользу применимости пункта 20 приложения I.

77. Более того, Комитету не представлено никаких доказательств, которые бы позволили ему предположить, что соответствующей Стороной было установлено, что строительство рассматриваемых ветроэнергетических установок является видом деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду, как это предусмотрено пунктом 1 b) статьи 6.

78. На этом основании Комитет приходит к выводу о том, что статья 6 не могла применяться к принятию решений о выдаче разрешений на строительство двух ветроэнергетических установок, и, следовательно, в данном случае нет никакого нарушения положений статьи 6.

Статьи 7 и 8

79. Автор сообщения указывает на общие нарушения статьи 7, но он не представил Комитету каких-либо доказательств, касающихся подготовки любого конкретного плана, программы или политики, которые имели бы отношение к этой статье. Исходя из вышесказанного, Комитет делает вывод о необоснованности его утверждений, касающихся статьи 7.

80. Автор сообщения также заявляет, что нарушение статьи 8 имеет общий характер, он также не представил Комитету доказательств подготовки каких-либо нормативных положений и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных документов, к которым бы применялись эта статья. В этой связи Комитет отмечает, что автор сообщения приводит краткую ссылку на сообщения СМИ за 2012 год относительно возможного внесения изменений в Природоохранный кодекс, но, поскольку автор не привел дополнительную информацию по этому вопросу, Комитет предполагает, что процесс внесения изменений фактически не проходил. Исходя из вышесказанного, Комитет также делает вывод о необоснованности его утверждений, касающихся статьи 8.

Пункт 2 статьи 9

81. Пунктом 2 статьи 9 Конвенции предусмотрено, что Стороны обязаны обеспечить представителям заинтересованной общественности доступ к процедуре рассмотрения в суде и/или другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом, для оспаривания законности с материально-правовой и процессуальной точек зрения любого решения, действия или бездействия при условии соблюдения положений статьи 6 и, где это предусматривается в соответствии с национальными законами, других соответствующих положений Конвенции.

82. Поскольку Комитет сделал вывод о том, что рассматриваемое сообщение о ветроэнергетических установках не подпадает под действие положений статьи 6 и нет никаких доказательств того, что законодательство соответствующей стороны предусматривает применение пункта 2 статьи 9 к другим положениям Конвенции, Комитет делает вывод о том, что в данном случае нет никакого нарушения пункта 2 статьи 9.

Пункт 3 статьи 9

83. Пунктом 3 статьи 9 Конвенции предусмотрено, что каждая Сторона обеспечивает, чтобы представители общественности, отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют, обладали доступом к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения своего национального законодательства, относящегося к окружающей среде.

84. Кроме того, Комитет напоминает, что Конвенция призвана придать большую гибкость в определении того, какие природоохранные организации имеют доступ к правосудию. Стороны не обязаны создать в рамках своего законодательства систему для подачи иска любым гражданином, с тем чтобы каждый мог оспаривать любое решение, действие или бездействие, касающееся окружающей среды; но вместе с тем Стороны не могут использовать предусмотренный пунктом 3 статьи 9 гибкий подход в качестве предлога для введения или сохранения столь жестких критериев, которые фактически устанавливали бы запрет для всех или почти всех природоохранных организаций или других представителей общественности на оспаривание действий или бездействия, нарушающих национальное законодательство, относящееся к окружающей среде⁷².

85. Комитету не были представлены какие-либо доказательства, которые свидетельствовали бы о том, что критерии, изложенные в национальном законодательстве в отношении природоохранных ассоциаций, выходят за пределы усмотрения, допускаемого для Сторон при осуществлении пункта 3 статьи 9. В этой связи Комитет отмечает, что ассоциации, насчитывающие менее 100 членов, обладают процессуальной правоспособностью при условии, что они могут продемонстрировать «поддержку со стороны общественности» и осуществляют свою деятельность как минимум в течение трех лет (см. пункт 29 выше).

86. В отношении критериев, установленных для физических лиц, применяемое в этой связи законодательство, а именно статья 22 Закона об административном производстве гласит: «Лицо, затрагиваемое решением, может обжаловать его при условии, что решение затрагивает его негативным образом и подлежит обжалованию».

87. В соответствии с судебной практикой Верховного административного суда «в принципе, каждое физическое лицо, которому может быть нанесен вред или которое подвергается другим неудобствам в результате экологически вредной деятельности, допускаемой согласно решению о выдаче разрешения на ее проведение, считается заинтересованной стороной. Однако наличие лишь теоретического или крайне незначительного риска повреждения или ущерба не является достаточным»⁷³. В отношении выдачи разрешений на строительство Верховный административный суд постановил, что «такие решения считаются затрагивающими помимо заявителя апелляционной жалобы также собственников земельных участков, которые непосредственно граничат с земельным участком, в отношении которого выдано разрешение на строительство, и, кроме

⁷² См. выводы и рекомендации Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/C/2005/11, касающегося Бельгии (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), пункт 35, и его доклад о соблюдении Данией обязательств по Конвенции (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4), пункт 29.

⁷³ См. пункт 54 выше.

того, собственников расположенных в близком соседстве с участками, затрагиваемыми характером и сферой охвата деятельности, подпадающей под разрешение на строительство, природными условиями участка и т.д.»⁷⁴.

88. Комитет считает, что нет никаких оснований предполагать, что критерии наделения процессуальной правоспособностью для подачи апелляционной жалобы на выданные разрешения на строительство, которые приняты в законодательстве и получили развитие в судебной практике, нарушают пункт 3 статьи 9 Конвенции.

89. Следующий вопрос, стоящий перед Комитетом, заключается в рассмотрении вопроса о том, применили ли в данном случае органы надзорного производства установленные критерии наделения процессуальной правоспособностью таким образом, который выходит за рамки, предусмотренные пунктом 3 статьи 9 Конвенции.

90. В своем решении от 15 декабря 2011 года, окружной административный совет лёна Сёдерманланд принял решение по апелляционной жалобе на принятое муниципальным Комитетом по планированию и строительству Стренгнеса решение о выдаче разрешения на строительство двух ветроэнергетических установок на земельных участках Нес 1:4 и Кнутсберг 1:2. Совет постановил:

«В прецедентном праве решения о выдаче разрешения на строительство считаются затрагивающими помимо заявителя апелляционной жалобы также собственников земельных участков, которые непосредственно граничат с земельным участком, в отношении которого выдано разрешение на строительство, и, кроме того, собственников расположенных в близком соседстве с участками, затрагиваемыми характером и сферой охвата деятельности, подпадающей под разрешение на строительство, природными условиями участка и т.д. Ни один из земельных участков, обозначаемых как Бьёрсунд, Хельгаро, Хельгарё-Вела (за исключением Хельгарё-Вела 1:1), Хельгарё-Осби, Реллинге или Стенставик, не имеет общей границы ни с участком Кнутсберг 1:2, ни с участком Нес 1:4, и, кроме того, от ближайшей ветроэнергетической установки они расположены на удалении, составляющем от 1,5 км до более 3 километров. Под это требование не подпадают ни участок Кнутсберг 1:16 (на расстоянии около 1 км от ближайшей ветроэнергетической установки), ни участки Кнутсберг 1:6, 1:13 или 1:14. Последние три участка удалены от участка Нес 1:4 на расстояние от 1,2 км до 1,3 километра. В связи с этим владельцы участков/проживающие на них лица не могут рассматриваться в качестве затрагиваемых сторон предполагаемой деятельности, что давало бы им право на обжалование решения Комитета в соответствии со статьей 22 Закона об административном производстве. В силу этого их апелляционные жалобы подлежат отклонению»⁷⁵.

91. Автор сообщения проживает на участке Хельгарё-Вела 1:2, поэтому он является одним из лиц, чья апелляционная жалоба по этому делу была отклонена.

92. В своем решении от 15 мая 2014 года по делу P129-12 суд района Накка, среди прочего, учел поданную автором сообщения апелляционную жалобу на

⁷⁴ RÅ 1992 report 81; цитируется в решении суда по земельным и экологическим спорам района Накка от 15 мая 2014, дело P129-12.

⁷⁵ Приложение 2 к электронному письму соответствующей Стороны от 5 октября 2015 года, стр. 4.

решение окружного административного совета. По апелляционной жалобе автора сообщения суд постановил следующее:

«В отношении Бернда Штюмера суд отмечает, что его земельный участок не граничит с какими-либо из участков, на которых должны были быть возведены ветроэнергетические установки. Не было также установлено, что участок Бернда Штюмера расположен в непосредственной близости от них, в связи с чем он мог бы быть особо затронут характером и сферой охвата деятельности, подпадающей под разрешение на строительство, природными условиями участка и т.д. Ссылки Бернда Штюмера на [Европейский суд по правам человека] и постановление [Суда Европейского союза] не меняют оценку суда по этой части дела. С учетом замечаний, которые суд сделал выше, общий интерес не может являться аргументом в пользу предоставления ему процессуальной правоспособности. В силу этого суд разделяет вывод окружного административного совета о том, что Бернда Штюмера нельзя рассматривать в качестве стороны, имеющей право на обжалование этого решения. Следовательно, апелляционная жалоба Бернда Штюмера подлежит отклонению»⁷⁶.

93. В своем решении от 21 августа 2014 года апелляционный суд по земельным и экологическим спорам сделал вывод об отсутствии каких-либо оснований для предоставления разрешения автору сообщения на подачу апелляционной жалобы на решение суда района Накка, в силу чего решение суда района Накка остается в силе.

94. По мнению Комитета, эти два извлечения из судебных решений указывают на то, что расстояние является основным соображением для установления того, что автор сообщения не имел процессуальной правоспособности по делу. Комитет отмечает, что по утверждению соответствующей Стороны расстояние не является единственным фактором, принятым во внимание окружным административным советом при определении сторон, наделенных процессуальной правоспособностью, и что совет сослался на прецедентное право в целом (в связи с чем требуется провести оценку всех обстоятельств конкретного дела) и принял свое решение на основе этого прецедентного права.

95. Комитет считает, что из решения окружного административного совета нельзя составить ясное представление о мнении соответствующей Стороны. Действительно, можно сделать вывод о том, что совет исключил г-на Штюмера из числа лиц, имеющих право обжаловать решение о выдаче разрешения на строительство, потому что, во-первых, его участок не имеет общей границы с земельным участком, в отношении которого было выдано разрешение на строительство ветроэнергетических установок, и, во-вторых, потому что его участок расположен на слишком большом удалении от близко прилегающего района, который мог бы быть особенно затронут ветроэнергетической установкой. Неочевидно, что совет, формулируя второй вывод, принял во внимание все соответствующие обстоятельства; опираясь на текст этого решения, можно предположить, что совет принял во внимание только расстояние, на котором участок г-на Штюмера находился бы от ветроэнергетических установок.

96. Хотя в рассматриваемом случае в этой связи не было высказано каких-либо утверждений, Комитету ясно, что требование пункта 4 статьи 9 в отношении «справедливости» процедур следует воспринимать как требование обеспе-

⁷⁶ Приложение 1 к электронному письму соответствующей Стороны от 5 октября 2015 года, стр. 11.

чить, чтобы истцы имели возможность узнать о причинах принятия решения рассматривавшим дело органом, в частности обеспечить истцам возможность оспорить это решение, если они пожелают сделать это.

97. Возвращаясь к рассматриваемому сообщению, Комитет выражает обеспокоенность по поводу практического отсутствия информации, подтверждающей, что в связи с принятием соответствующих решений шведскими судами по итогам рассмотрения вопроса о том, имеет ли г-н Штюмер право обжаловать решение о выдаче разрешения на строительство, были приняты во внимание любые другие факторы помимо расстояния.

98. Несмотря на то, что пункт 3 статьи 9 оставляет на усмотрение Сторон установление в их национальном законодательстве критериев процессуальной правоспособности, в случае, если органы надзорного производства при рассмотрении вопроса о том, были ли соблюдены на практике эти критерии, не приняли во внимание все соображения, касающиеся этих критериев, Сторона нарушает пункт 3 статьи 9. Очевидно, что каждая ветроэнергетическая установка имеет свои особенности и присущее ей потенциальное воздействие. Хотя очевидно, что было бы невозможно составить исчерпывающий список возможных последствий ветроэнергетических установок, Комитет считает, что в зависимости от обстоятельств при оценке потенциального воздействия ветроэнергетических установок, возможно, требуется учесть некоторые из следующих соображений:

а) воздействие ветроэнергетической установки на человека обусловлено издаваемыми ею шумами и вибрацией или отбрасываемой ею тенью; должное внимание следует уделить соображениям безопасности, например близости автодорог и железных дорог, безопасности воздушного движения, близости к линии электропередачи и возможности воздействия на системы связи. Строительство таких установок также может оказывать воздействие и на человека;

б) возможно, что национальные законы устанавливают критерии по смыслу пункта 3 статьи 9 в отношении ущерба окружающей среде в целом, тогда доступ к правосудию может быть открыт с учетом потенциального ущерба для местообитаний, видов растений и животных или архитектурного и культурного наследия.

99. Этот перечень не является исчерпывающим. В каждом отдельном случае, возможно, придется учитывать и другие факторы.

100. В этой связи Комитет отмечает, что закон соответствующей Стороны устанавливает критерии для наделения процессуальной правоспособностью, которые имеют отношение к воздействию решения или деятельности на физическое лицо. С учетом этого факторы, перечисленные в пункте 98 а) выше, могли бы быть отнесены к числу значимых для органов надзорного производства соответствующей Стороны, которые следует учитывать при рассмотрении критериев наделения процессуальной правоспособностью.

101. Комитет не считает, что в каждом случае строительства ветроэнергетических установок будут применяться все соображения, изложенные в пункте 98 а); однако Комитет убежден в том, что отказ от наделения процессуальной правоспособностью при оспаривании действий или бездействия в связи со строительством ветроэнергетической установки только со ссылкой на расстояние не соответствовал бы критериям, установленным соответствующей Стороной и в силу этого пункта 3 статьи 9. Из этого следует, что Комитет не считает законным отказ от наделения процессуальной правоспособностью любого лица,

проживающего на определенном расстоянии от ветроэнергетической установки, например в 1,5 км от нее, на основании лишь одного критерия расстояния.

102. В обстоятельствах рассматриваемого Комитетом дела и, в частности, в связи со ссылкой окружного административного совета лёна Сёдерманланд на критерии, изложенные в национальном законе (см. пункт 90 выше), Комитет не нашел убедительных доказательств в пользу того, что шведские органы надзорного производства приняли во внимание только расстояние. Однако, если органы надзорного производства соответствующей Стороны при определении процессуальной правоспособности для оспаривания решений, касающихся ветроэнергетических установок, действительно приняли во внимание только расстояние, этот подход не согласуется с теми критериями, которые она закрепила в своем национальном законодательстве, и, следовательно, с пунктом 3 статьи 9 Конвенции.

103. Тем не менее по причине, указанной в пункте выше, Комитет делает вывод о том, что он не имеет убедительных доказательств, которые бы позволили ему прийти к выводу о том, что в обстоятельствах настоящего дела соответствующая Сторона не соблюдает пункт 3 статьи 9.

Пункт 4 статьи 9

104. Автор сообщения утверждает, что окружной административный совет является организацией, через которую оказывается политическое влияние, что в свою очередь приводит к игнорированию права граждан на независимое и беспристрастное правосудие в вопросах, касающихся окружающей среды.

105. Предвзятая процедура надзорного производства не сможет обеспечить предоставление справедливых средств правовой защиты, предусмотренных пунктом 4 статьи 9; однако Комитету не были представлены какие-либо доказательства, при этом решение совета в любом случае подлежит обжалованию. Поэтому Комитет делает вывод о необоснованности данного утверждения автора сообщения.

106. Автор сообщения также утверждает, что парламентский омбудсмен не может предоставить доступ к эффективным средствам правовой защиты; но в любом случае подача жалобы парламентскому омбудсмену является одним из нескольких имеющихся средств правовой защиты. Комитету не было представлено никаких доказательств неэффективности других имеющихся средств правовой защиты; в этой связи автор сообщения мог бы поставить этот вопрос в судах, но не сделал этого. По этой причине Комитет делает вывод о необоснованности утверждения автора сообщения, касающегося наличия эффективных средств правовой защиты.

IV. Выводы

107. Принимая во внимание вышесказанное, Комитет считает, что с учетом обстоятельств, относящихся к рассматриваемому сообщению, соответствующая Сторона не нарушила статьи 5, 6, 7, 8 и 9 Конвенции.