



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2
28 July 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

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

Двенадцатое совещание
Женева, 14–16 июня 2006 года

ДОКЛАД О РАБОТЕ СОВЕЩАНИЯ

Добавление

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

в отношении соблюдения Бельгией ее обязательств по Орхусской конвенции
в связи с правами природоохранных организаций на доступ к правосудию
(Сообщение АССС/С/2005/11 бельгийской неправительственной организации
"Бонд Бетер Леефмилъе Влаандерен ВЗВ")

Принято Комитетом по вопросам соблюдения 16 июня 2006 года

ВВЕДЕНИЕ

1. 3 января 2005 года бельгийская неправительственная организации "Бонд Бетер Леефмилъе Влаандерен ВЗВ" (ББЛ; далее "автор сообщения") передала в Комитет сообщение, в котором утверждалось, что Бельгия не соблюдает свои обязательства, вытекающие из пункта 5 статьи 2, пункта 1 статьи 3 и пунктов 1–4 статьи 9 Орхусской конвенции.

2. Сообщение касается доступа к правосудию природоохранных организаций в Бельгии. В сообщении утверждается, что в бельгийском законодательстве и прецедентном праве не соблюдается соответствие с "третьим компонентом" Конвенции, в частности с положениями, требующими обеспечения доступа к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды. И более конкретно: что концепция "заинтересованности" как критерия обращения к бельгийской юстиции толкуется слишком узко – например, Государственным советом в случаях, касающихся выдачи разрешений на строительство и планировочных решений. Это является препятствием для широкого доступа к правосудию природоохранных организаций. А потому, полагает автор сообщения, бельгийское законодательство не соответствует статье 9 Орхусской конвенции.
3. Сообщение было направлено заинтересованной Стороне 10 марта 2005 года после предварительного решения о его приеме к рассмотрению.
4. В ответе заинтересованной Стороны, полученном 9 августа 2005 года, оспаривалось заявление о несоблюдении и утверждалось, что в бельгийском регламенте доступа к правосудию, в том что касается вопросов окружающей среды, соблюдены положения Конвенции. Заинтересованная Сторона при этом обратилась к Комитету с просьбой отклонить как необоснованные утверждения, содержащиеся в сообщении. Однако, выразив несогласие с автором обращения по существу вопроса, заинтересованная Сторона не заявила при этом, что сообщение не соответствует формальным критериям приема к рассмотрению Комитетом.
5. На своем седьмом совещании (ECE/MP.PP/C.1/2005/2, пункт 14) Комитет в предварительном порядке определил, что сообщение может быть принято к рассмотрению с учетом всех комментариев, полученных от заинтересованной Стороны. Рассмотрев аргументацию, изложенную заинтересованной Стороной в своем ответе, и проконсультировавшись с обеими Сторонами на своем девятом совещании, Комитет подтвердил приемлемость сообщения для рассмотрения, сочтя при этом, что вопросы, поднятые заинтересованной Стороной, относятся скорее к существу вопроса, а не к его приемлемости для рассмотрения Комитетом.
6. Комитет обсудил сообщение на своем девятом совещании (12–14 октября 2005 года) с участием представителей как заинтересованной Стороны, так и автора сообщения, при этом те и другие представили дополнительную информацию.

7. Во время обсуждений на девятом совещании автор сообщения дал по нему необходимые разъяснения и указал, что не призывает к рассмотрению всех судебных дел, на которые даны ссылки в сообщении. Он скорее утверждал, что данный случай касается общей позиции природоохранных организаций, которая отражена в приведенных делах. Заинтересованная Сторона отметила, что она также понимает сообщение как связанное скорее с юридической проблемой в целом, чем затрагивающее какие-то частные случаи. Поскольку значительное большинство судебных решений, приведенных в сообщении, касается разрешений в рамках городского и территориального планирования (например, выбор места для свалок, застройки жилых кварталов и сохранения ландшафта), Комитет ограничил свои выводы и оценки этими аспектами. Как показывают случаи, приведенные автором сообщения, исковые требования при оспаривании разрешений, связанных с городским и территориальным планированием, чаще всего сводятся к отмене или приостановлению принятых решений по этим вопросам.

8. С целью дальнейшего прояснения данного случая Комитет письмом от 25 октября 2005 года попросил заинтересованную Сторону ответить на некоторые вопросы, касающиеся законодательной ситуации в Бельгии. Сторона направила ответ на эти вопросы в письме от 21 ноября 2005 года. В письме от 9 декабря 2005 года Комитет запросил у заинтересованной Стороны дополнительную информацию о юридической силе "плана участка" (план территории) и "разрешения на застройку" (разрешение на городское строительство) по валлонскому законодательству. Сторона представила ответы на эти вопросы в письме от 15 января 2006 года.

9. Комитет обсудил это сообщение на своем одиннадцатом совещании и закончил подготовку проекта выводов и рекомендаций, которые затем были направлены заинтересованной Стороне и автору сообщения в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7.

10. В соответствии с пунктом 34 и со ссылкой на пункт 36 b) приложения к решению I/7 проект выводов и рекомендаций был направлен 27 апреля 2006 года заинтересованной Стороне и автору сообщения, с тем чтобы они высказали по нему свои замечания. Им обоим было предложено представить замечания, при наличии таковых, до 26 мая 2006 года. Комитет принял к сведению письмо бельгийского министра окружающей среды от 24 мая 2006 года. В письме описывался ряд мер, которые принимаются для расширения возможностей доступа к правосудию. В федеральном парламенте был проведен "круглый стол" с участием нескольких заинтересованных сторон, ведется разработка планов дальнейшего обучения представителей судебных властей, проведения юридических консультаций между соответствующими министерствами на федеральном и региональном уровнях и создания круга должностных лиц на национальном уровне для работы по обеспечению доступа к правосудию в качестве последующих мер по осуществлению выводов и рекомендаций Комитета.

I. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ФАКТОВ¹

11. Случай касается доступа к правосудию для природоохранных организаций, как это наблюдалось в юридической и судебной практике до вступления Конвенции в силу для Бельгии. Вследствие федерального государственного устройства Бельгии осуществление Конвенции затрагивает федеральные законы, а также законодательства трех регионов (Фландрии, Валлонии и Столичного района Брюсселя). Законодательство по охране окружающей среды и планированию входит в компетенцию регионов, как и создание административных структур для его осуществления. Так, регионы принимают решения по протестам, поданным в административном порядке на выдачу различного вида разрешений, связанных со строительством и окружающей средой. Во всех трех регионах законодательство предусматривает процедуры подачи протеста на выдачу "экологических разрешений" физическим и юридическим лицам, которые могут быть заинтересованы в их получении. Однако во всех регионах отсутствует соответствующая административная процедура подачи протеста на выдачу разрешений на строительство, которой могла бы воспользоваться третья сторона, включая природоохранные организации. Таким образом, эти решения могут быть оспорены третьими сторонами только в федеральных органах бельгийского правосудия при условии, что при этом соблюдены необходимые критерии исковой правоспособности.

12. Законодательство относительно исковой правоспособности, доступа к судебной юрисдикции и права на судебное разбирательство, а также структура судебной системы являются федеральной прерогативой. Критерии исковой правоспособности определяются в различных законодательных актах, в частности в Судебном кодексе, Акте от 12 января 1993 года, устанавливающем право деятельности в области охраны окружающей среды ("Акт 1993 года"), Уголовно-процессуальном кодексе, координированных законах о Государственном совете и Специальном законе об арбитражном суде.

13. Наиболее важным для данного случая является то, в какой степени природоохранные организации имеют доступ в Государственный совет для опротестования того или иного административного решения. При разбирательстве дела Государственный совет ограничивается либо тем, что отменяет оспариваемый акт частично или полностью, либо тем, что подтверждает его в существующем виде. Помимо отмены, статья 17 координированных законов о Государственном совете дает возможность в некоторых условиях делать запрос о приостановлении действия акта в предварительном порядке. Однако прежде чем сделать такой запрос, природоохранная организация должна доказать "имеющее место нарушение или свою заинтересованность", для того чтобы вообще получить доступ в Государственный совет.

¹ Этот раздел включает только основные факты, имеющие отношение к вопросу о соблюдении, которые были переданы Комитету и рассмотрены им.

14. Государственный совет занял менее жесткую позицию, чем Верховный суд, по вопросу, как толковать критерий "заинтересованности". Юридический подход Государственного совета виден, например, в двух последних делах, упомянутых автором сообщения. Как указывается, начало событий в обоих случаях относится к более раннему периоду, но окончательное решение было принято после вступления Конвенции в силу для Бельгии. В первом из них (судебное решение 133.834 от 13 июля 2004 года) природоохранные организации обратились в Государственный совет с просьбой отменить решение правительства Валлонии, касающееся планирования территории ("план участка") с целью организации места для свалки. Во втором (судебное решение 135.408 от 24 сентября 2004 года) природоохранные организации просили Государственный совет отозвать разрешение на городское планирование ("разрешение на городское строительство"), выданное мэром и его заместителем из муниципалитета Грез-Дуасо под жилую застройку. В обоих случаях обращение природоохранных организаций было отклонено по причине недостаточной исковой правоспособности.

15. Из этого и других случаев следует, что природоохранные организации могут обращаться в Государственный совет, если они удовлетворяют условиям, требуемым от всех физических и юридических лиц, т. е. способны доказать свою прямую, личную и законную заинтересованность и "правоспособность требуемого качества". Это качество может быть доказано организацией, если она действует в соответствии со своими уставными целями и эти цели не совпадают с защитой совокупных или личных интересов ее членов. Для оценки общего характера уставных целей организации необходимо, чтобы были выполнены два критерия: социальный и географический. Дело не принимается к рассмотрению, если цель организации обозначена столь широко, что не отличается от общих интересов граждан. Что касается географического критерия, то акт не может быть оспорен организацией, если он относится к четко определенной территории, а деятельность организации территориально не ограничена или распространяется на широкую географическую область и не имеет к тому же четко определенной социальной цели. Более того, организация, деятельность которой охватывает широкую территорию, может оспаривать только тот административный акт, который затрагивает указанную в уставе организации территорию деятельности всю целиком или ее значительную часть.

16. Помимо национального законодательства, Бельгия как член Европейского союза (ЕС) имеет обязательства, вытекающие из законодательства Европейского сообщества и подхода Европейского суда к соблюдению статуса международных соглашений, заключенных Европейским сообществом. Европейский суд постановил, что в двух случаях (Дело С-213/03: Координационный профсоюз рыбаков пруда в Берре и прилегающего региона против компании Электрисите де Франс, от 15 июля 2004 года;

и Дело С-239/03: Комиссия Европейских сообществ против Французской Республики, от 7 октября 2004 года) при определенных обстоятельствах международное соглашение, заключенное от имени Европейского сообщества, может непосредственно применяться к его стране-члену. Таким образом, положение международного соглашения может стать частью внутренних законов стран - членов ЕС. Точно так же некоторые положения Орхусской конвенции, Стороной которой является Европейское сообщество, могут непосредственно распространяться на страны - члены ЕС. В таких случаях ее положения должны применяться национальными судами и администрациями стран ЕС.

17. Автор сообщения и заинтересованная Сторона привели несколько решений Государственного совета в доказательство своей позиции. Автор сообщения перечисляет случаи, когда природоохранным организациям было отказано в доступе в Государственный совет, а Бельгия со своей стороны ссылается на случаи, когда Государственный совет, наоборот, признал исковую правоспособность природоохранных организаций.

18. Автор сообщения утверждает, что, несмотря на менее жесткую позицию Государственного совета по сравнению с позицией Верховного суда, даже его толкования слишком заужены, чтобы соответствовать статье 9 Конвенции. В частности, природоохранные организации не допускаются в Государственный совет, если обращение исходит не от местной организации. По этой причине различные обращения организаций не принимались к рассмотрению. Кроме того, различный юридический подход Верховного суда и Государственного совета (и арбитражного суда) сам по себе затрудняет предвидение исхода дела. По этой причине автор сообщения утверждает, что Бельгия не соблюдает также требования пункта 1 статьи 3 Конвенции, где говорится, что каждая Сторона принимает необходимые меры для создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции.

19. В своем ответе заинтересованная Сторона заявила, что автор сообщения дает несбалансированную картину бельгийского законодательства путем произвольно выбранного цитирования. Согласно ее заявлению, Государственный совет нередко признавал частные интересы местных природоохранных организаций или нанесенный им ущерб и отменял или приостанавливал многие решения, касающиеся охоты и защиты пернатых. Заинтересованная Сторона также считает упрощенными утверждения автора сообщения о том, что разные судебные подходы сами по себе неспособны дать адекватный доступ к правосудию природоохранным организациям. Причина, почему суды толкуют понятие "заинтересованность" по-разному, связана с тем, что различные природоохранные законы касаются разного рода интересов.

II. РАССМОТРЕНИЕ В КОМИТЕТЕ И ЕГО ОЦЕНКА

20. Бельгия ратифицировала Конвенцию 21 января 2003 года. Конвенция вступила в силу для Бельгии 21 апреля 2003 года.
21. Автор сообщения привел одиннадцать случаев, рассмотренных различными судебными инстанциями, для того чтобы показать, что Бельгия не соблюдает Конвенцию. На некоторые из них дана лишь краткая ссылка, тогда как другие изложены в приложении полностью. Рассмотрев сообщение по существу, Комитет отмечает, что ни один из случаев, приведенных автором сообщения, чтобы доказать несоблюдение Конвенции со стороны Бельгии, изначально не связан с периодом, наступившим после вступления Конвенции в силу для Бельгии. Два случая были в итоге отклонены судом после вступления Конвенции в силу для Бельгии, но даже они были переданы на рассмотрение администрации еще до ее вступления в силу.
22. В обоих решениях, принятых после вступления Конвенции в силу для Бельгии, Государственный совет ссылается на Конвенцию. В одном случае (судебное решение 133.834 от 13 июля 2004 года) он открыто признает, что Конвенция еще не вступила в силу на дату обращения об отзыве разрешения. По этой причине Комитет не может исключить ту возможность, что, если допустить вступление на тот момент Конвенции в силу для Бельгии, это было бы учтено Государственным советом, чтобы внести поправки в свою юридическую практику. По мнению Комитета, эти случаи не могут, таким образом, быть доказательством того, что бельгийское законодательство, т.е. судебная практика, остается той же, что была до вступления Конвенции в силу, и что Бельгия до сих пор не соблюдает Конвенцию (статья 28 Венской конвенции о праве международных договоров).
23. Тем не менее, видение вопроса автором сообщения основано на устоявшейся судебной практике, тогда как новая судебная практика еще не проявила себя. Поэтому было бы уместно рассмотреть и оценить устоявшуюся практику Государственного совета с учетом принципов доступа к правосудию в соответствии с Конвенцией. В этом отношении выводы Комитета отражают его взгляд на бельгийское законодательство на тот случай, если в судебную практику его применения не будет внесено изменений. Однако в свете указанных причин, даже если Комитет сочтет, что судебная практика по данным делам не отвечает требованиям Конвенции, это не дает оснований для вывода, что Бельгия является государством, не соблюдающим Конвенцию.

24. В девяти из одиннадцати приведенных случаев речь идет о решениях Государственного совета, и почти все они касаются вопросов планирования. Два случая, рассмотренные Государственным советом в 2004 году, касаются соответственно решений по планированию территории, принятых правительством Валлонии с целью обустройства свалки, и разрешений на жилую застройку, выданных мэром и его заместителями из муниципалитета Грез-Дуасо. Комитет в силу этого ограничил свои выводы и оценку выяснением того, насколько бельгийское законодательство - до вступления в силу Конвенции - могло бы предоставить доступ к правосудию для опротестования в соответствии с Конвенцией решений о выдаче разрешений на городское и территориальное планирование. Чаще всего встречающиеся искивые требования при опротестовании таких решений - это отмена или приостановление исполнения последних.

25. Правительство Валлонии, а также мэр и заместители мэра муниципалитета Грез-Дуасо являются органами общественной администрации по определению пункта 2 статьи 2 Конвенции.

26. Конвенция обязывает Стороны обеспечить доступ к правосудию в связи с тремя общими категориями действий или бездействия государственных органов. Оставляя в стороне решения, касающиеся доступа к информации, необходимо различать, с одной стороны, действия или бездействие, относящиеся к решениям государственных органов о выдаче разрешений на конкретную деятельность, если для принятия этих решений требуется участие общественности согласно статье 6 (пункт 2 статьи 9), и, с другой стороны, все прочие действия или бездействие частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящиеся к окружающей среде (пункт 3 статья 9). Очевидно, что мотивировки пунктов 2 и 3 статьи 9 не идентичны между собой.

27. Пункт 2 статьи 9 относится к решениям, касающимся выдачи разрешений на конкретную деятельность, в принятии которых необходимо участие общественности согласно статье 6. Для этих случаев Конвенция обязывает Стороны обеспечить право на обращение в суд природоохранным организациям. Природоохранные организации, отвечающие требованиям пункта 5 статьи 2, признаются как имеющие достаточную заинтересованность для того, чтобы получить доступ к процедуре рассмотрения дела в суде и/или другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом. Хотя то, что квалифицируется как достаточная заинтересованность или нарушение того или иного права, определяется национальным законодательством, этот вопрос должен решаться "в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию" в рамках Конвенции.

28. Пункт 3 статьи 9 применяется ко всем действиям или бездействию частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде. В случае всех таких действий или бездействия каждая Сторона должна обеспечить, чтобы представители общественности, "если они отвечают критериям, предусмотренным в ее национальном законодательстве, если таковые существуют", имели доступ к административным или судебным процедурам для оспаривания соответствующих действий или бездействия. В отличие от пункта 2 статьи 9, в пункте 3 содержится ссылка не на "соответствующих представителей общественности", а просто на "представителей общественности".

29. При определении, к какой категории отнести решение, связанное с Конвенцией, внутренние законы Стороны не являются решающими. Вопрос о возможности подачи протеста на какое-то решение в соответствии с пунктом 2 или 3 статьи 9 зависит скорее от правовых функций и юридических последствий решения, т.е. от того, может ли оно быть признано как разрешение на реальное осуществление тех или иных действий.

30. Релевантным в данном случае является и пункт 4 статьи 9, согласно которому процедуры опротестования, связанные с действиями или бездействием, которые нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде, должны обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая, при необходимости, судебный запрет, и быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не являться неприемлемо дорогостоящими.

31. Учитывая информацию, полученную от заинтересованной Стороны и автора сообщения, Комитет исходит из понимания того, что решения по планированию территории ("план участка") не имеют таких правовых функций и юридической силы, чтобы квалифицировать их как разрешение на проведение конкретной деятельности. А потому пункт 3 статьи 9 может рассматриваться в качестве надлежащей основы для пересмотра бельгийского законодательства о доступе к правосудию в связи с вопросами территориального планирования в том виде, как это положение существует в законодательстве Валлонии.

32. Ситуация является более сложной в отношении правовых функций и юридической силы разрешений на городское планирование ("разрешение на городское строительство") в том виде, как это определено в законодательстве Валлонии. Учитывая информацию заинтересованной Стороны и автора сообщения, у Комитета сложилось впечатление, что в законодательстве Валлонии некоторые разрешения на городское планирование могут рассматриваться как разрешения на конкретные виды деятельности, выданные на основе решений, в принятии которых требуется участие общественности (например, когда

требуется оценка воздействия на окружающую среду; см. пункт 20 приложения I к Конвенции), в то время как для решений о выдаче других разрешений этого не требуется. В силу этого Комитет не может прийти к общему заключению, должно ли бельгийское законодательство о доступе к правосудию в этих случаях оцениваться в свете пункта 2 или 3 статьи 9, и рассмотрит данный вопрос с учетом обоих положений.

33. По мнению Комитета, критерии, которые применялись Государственным советом в отношении права природоохранных организаций опротестовывать разрешения на городское планирование, выданные в Валлонии, не соответствуют положениям пункта 2 статьи 9. Как было сказано, в этих случаях природоохранные организации должны признаваться имеющими достаточную заинтересованность для того, чтобы получить доступ к процедуре рассмотрения в суде и/или другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом. Хотя то, что квалифицируется как достаточная заинтересованность или нарушение того или иного права, определяется национальным законодательством, этот вопрос должен решаться "в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию" в рамках Конвенции. Как видно из случаев, указанных автором сообщения в связи с разрешениями на городское планирование, это не находило отражения в юридической практике Государственного совета. Следовательно, если эта практика останется без изменений, Бельгия не будет соблюдать положения пункта 2 статьи 9 Конвенции.

34. В той степени, в какой разрешение на городское планирование не является разрешением на конкретный вид деятельности, указанный, среди прочих, в статье 6 Конвенции, решение о его выдаче рассматривается как действие государственных органов. В качестве такового оно может нарушать положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Таким образом Бельгия обязана обеспечить представителям общественности доступ к административным или судебным процедурам для подачи протеста на соответствующие действия, как указано в пункте 3 статьи 9. Это положение предусмотрено с целью обеспечить представителям общественности доступ к адекватным средствам для противостояния действиям или бездействию, которые противоречат природоохранному законодательству, а также для соблюдения и эффективного применения существующих законов об окружающей среде. При оценке бельгийских критериев доступа к правосудию для природоохранных организаций в свете пункта 3 статьи 9 эти критерии должны рассматриваться в совокупности со статьями 1 и 3 Конвенции и в свете задач, изложенных в преамбуле, где, в частности, говорится, что "эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона".

35. Делая ссылку на "критерии, предусмотренные национальным законодательством, если таковые существуют", Конвенция не дает определения этим критериям, равно как и не указывает критерии, которых следует избегать. Конвенция призвана скорее обеспечить достаточный запас гибкости в определении того, какие природоохранные организации могут иметь доступ к правосудию. С одной стороны, Стороны не обязаны предусматривать систему популистских мер (*actio popularis*) в своем национальном законодательстве, чтобы каждый мог оспаривать любое решение, действие или бездействие, относящееся к окружающей среде. С другой - Стороны могут не использовать формулировку "если они отвечают критериям, предусмотренным национальным законодательством, если таковые существуют" в качестве предлога для введения или поддержания настолько строгих критериев, что они действительно исключают возможность для всех или почти всех природоохранных организаций оспаривать действия или бездействие, которые нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде.

36. Соответственно, формулировка "критерии, предусмотренные национальным законодательством, если таковые существуют" означает самоограничение Сторон с тем, чтобы они не устанавливали слишком строгих критериев. Доступ к протестным процедурам должен, таким образом, осуществляться на основе принципа презумпции, а не эксклюзивности. Одним из способов для Сторон избежать популистских мер (*actio popularis*) в этих случаях является введение отдельных критериев (например, факт понесенного ущерба или наличие заинтересованности), которым должны отвечать представители общественности для того, чтобы иметь право оспаривать принятые решения. При этом подразумевается, что такие критерии не должны исключать доступ к эффективным средствам для представителей общественности. Это толкование пункта 3 статьи 9 полностью поддерживается Совещанием Сторон, которое в пункте 16 решения II/2 (содействие эффективному доступу к правосудию) предлагает Сторонам, предпочитающим применять критерии при реализации своих дискреционных полномочий, предусмотренных пунктом 3 статьи 9, "в полной мере учитывать цели Конвенции в плане гарантирования доступа к правосудию".

37. При оценке соблюдения Стороной пункта 3 статьи 9 Комитет обращает внимание на общую картину, в частности, в какой степени национальное законодательство действительно имеет такой блокирующий эффект для природоохранных организаций, или на то, есть ли в распоряжении последних средства для того, чтобы реально оспорить действие или бездействие, о которых идет речь. Как уже упоминалось, бельгийское (Валлония) законодательство не предусматривает возможность подавать протест в административном порядке или иные средства для того, чтобы оспорить выдачу разрешения на городское планирование или решение по планированию территории.

Следовательно, вопрос заключается в том, предоставляется ли там в достаточной мере доступ в Государственный совет. Эта оценка не ограничивается формулировками законодательства, но учитывает также юридическую практику самого Государственного совета.

38. До момента вступления Конвенции в силу для Бельгии общие критерии для обращения природоохранных организаций в Государственный совет не отличались от критериев, применяемых к физическим лицам. В соответствии с этой практикой, для того чтобы оспорить разрешение на городское планирование или план территории в Государственном совете, природоохранная организация должна была заявить о своей прямой, личной и законной заинтересованности. И доказать при этом, что она действует в соответствии со своими уставными целями, и эти цели не совпадают с защитой совокупного или личного интереса ее членов. Однако федерации природоохранных организаций, как правило, не могли удовлетворять этим критериям, поскольку их заинтересованность рассматривалась как совпадающая с заинтересованностью ее членов. Более того, при такой практике для оценки общего характера уставных целей организации необходимо, чтобы были выполнены два критерия: социальный и географический. Дело не принимается к рассмотрению, если цель организации обозначена столь широко, что не отличается от общегражданских интересов. Что касается географического критерия, то акт не может быть оспорен организацией, если он относится к четко определенной территории, а деятельность организации территориально не ограничена или распространяется на широкую географическую область и не имеет к тому же четко определенной социальной цели. Более того, организация, деятельность которой охватывает широкую территорию, может оспаривать только тот административный акт, который затрагивает указанную в уставе организации территорию деятельности всю целиком или ее значительную часть.

39. В Конвенции не содержится прямой ссылки на федерации природоохранных организаций. Если в юридической практике Стороны таким федерациям не предоставляется право обращения в судебные органы, возможно, что в той мере, в какой организации, входящие в федерацию, могут эффективно оспаривать действие или бездействие, о котором идет речь, этого может быть достаточно для соблюдения положений пункта 3 статьи 9. Если, с другой стороны, исходя из критерия прямой и субъективной заинтересованности лица ни один представитель общественности не может оспаривать такое действие или бездействие, это будет чрезмерно строгим ограничением с точки зрения необходимости обеспечить доступ к правосудию в соответствии с Конвенцией. То же самое относится к случаю, когда по тем же причинам ни одна природоохранная организация не может отвечать критериям, установленным Государственным советом.

40. Конвенция не запрещает Стороне применять общие критерии такого рода как те, которые присутствуют в бельгийском законодательстве. Однако даже если из формулировок как таковых соответствующих бельгийских законов не следует, что соблюдение осуществляется недостаточно строго, то из юридической практики бельгийских судов, как показывают случаи, указанные автором сообщения, видно, что для природоохранных организаций доступ к правосудию является чрезмерно ограничительным. В своем ответе заинтересованная Сторона выражает несогласие с тем, что автор сообщения "дает несбалансированную картину путем "стратегических ссылок" на юридическую практику" и что "трудности, которые ББЛ согласно автору сообщения испытывает при передаче дела в суд, не являются репрезентативными для природоохранных НПО в целом". Однако, по мнению Комитета, случаи, на которые делались ссылки, показывают, что критерии, применявшиеся Государственным советом до настоящего времени, по всей видимости, действительно являются препятствием для большинства, если не всех, природоохранительных организаций, не дающим возможности последним оспаривать в соответствии с пунктом 3 статьи 9 выдачу разрешений на городское планирование и решения по планированию территории, которые, по их мнению, нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде. Соответственно в этих случаях юридическая практика Государственного совета также представляется чрезмерно ограничительной. Отсюда следует, что при продолжении такой практики Государственным советом Бельгия не сможет обеспечить доступ к правосудию в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции. В случае, если не будет найдено эффективных средств для исправления положения в области разрешений на городское планирование и решений по планированию территории, Бельгия не сможет также обеспечить соблюдение пункта 4 статьи 9 Конвенции.

41. В этом контексте Комитет отмечает, что заинтересованная Сторона в своем ответе затрагивает два момента, которые касаются внутреннего государственного законодательства и конституционных структур в связи с ее обязательствами по международному праву относительно исполнения и соблюдения договоров. Похожий аргумент был выдвинут в ее письменном разъяснении по ряду пунктов в ответах на вопросы Комитета. Во-первых, заинтересованная Сторона утверждает, что федеральная структура бельгийского государства иногда усложняет осуществление Конвенции. Во-вторых, она заявляет, что необходимо учитывать составляющее фундаментальную основу бельгийского государства разделение власти между ее законодательной, исполнительной и судебной ветвями. Исходя из этого, Комитет должен подчеркнуть, что рассмотрение в Комитете соблюдения Сторонами Конвенции является практикой, основанной на международном законодательстве. По сути международного договорного права, вытекающей из статьи 27 Венской конвенции 1969 года о праве международных

договоров, государство не может ссылаться на свои внутренние законы в оправдание несоблюдения договора. Эта посылка включает внутреннее разделение власти как между федеральным правительством и регионами, так и между ее законодательной, исполнительной и судебной ветвями. Таким образом, внутреннее разделение властей соответственно не может являться предлогом для несоблюдения международного права.

42. Независимая судебная власть должна действовать в рамках закона, но в международном праве судебная власть также рассматривается как часть государственной структуры. В этом отношении в рамках своих полномочий все ветви государственной власти должны предпринимать усилия для содействия соблюдению международного соглашения. Если законодательство является приоритетным средством для содействия соблюдению, то законодательные органы должны в такой же мере рассматривать поправки к законодательству или принимать новые законы. В то же время судебная власть могла бы тщательно анализировать свои стандарты деятельности в контексте международных обязательств Стороны и применять их соответствующим образом.

43. Комитет также напоминает, что в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Стороны принимают необходимые законодательные, регламентирующие и другие меры для создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции. Это также означает, что независимость судебной власти, которая, естественно, подразумевается и поддерживается Конвенцией, не может выдвигаться Стороной в качестве предлога для непринятия необходимых мер. Точно так же, хотя прямое применение международных соглашений в некоторых видах юрисдикции может повлечь нарушения устоявшейся судебной практики, это не освобождает Стороны от обязанности принимать необходимые законодательные и прочие меры, как указано в пункте 1 статьи 3.

44. Принимая к сведению замечания, сделанные в сообщении по поводу того, что критерии для судебного обращения в Государственный совет для отмены или приостановления действия решения отличаются между собой в зависимости от целей соответствующей процедуры, Комитет выражает мнение, не проводя, однако, при этом детального рассмотрения, что положения пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции не требуют единых критериев для процедур рассмотрения, имеющих разную цель.

III. ВЫВОДЫ

45. Рассмотрев вышеизложенное, Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в нижеследующих пунктах.

A. Основные выводы относительно несоблюдения

46. Поскольку все судебные решения, приводимые автором сообщения относятся к делам, начатым до вступления Конвенции в силу для Бельгии, они не могут служить указанием на то, что существующая практика не изменилась после факта вступления Конвенции в силу как такового. Поэтому Комитет не убежден в том, что Бельгия не соблюдает Конвенцию. Однако, как показал анализ и оценки Комитета, если юридическая практика Государственного совета не будет изменена, то Бельгия не сможет обеспечить соблюдение пунктов 2-4 статьи 9 Конвенции, тем самым действительно блокируя для большинства, если не всех, природоохранных организаций доступ к правосудию, в том что касается разрешений на городское планирование и планирование территории, как это имеет место в регионе Валлонии.

47. Комитет с удовлетворением воспринял содержащееся в ответе Бельгии заявление о том, что она продолжает предпринимать необходимые усилия и открыта для принятия мер по более эффективному соблюдению Конвенции у себя в стране.

B. Рекомендации

48. Комитет не будучи убежденным в том, что заинтересованная Сторона не соблюдает Конвенцию, считает, что в юридическую практику Государственного совета следует ввести новое направление; и отмечает, что пока не было принято законодательных мер для изменения юридической практики Государственного совета. Он отмечает также, что заинтересованная Сторона согласна с тем, чтобы Комитет применил меру, указанную в пункте 37 b) приложения к решению I/7.

49. В силу этого Комитет в соответствии с пунктом 36 b) приложения к решению I/7 рекомендует заинтересованной Стороне:

а) принять практические и законодательные меры для преодоления ранее имевшихся недостатков, касающихся юридической практики Государственного совета по предоставлению природоохранным организациям доступа к правосудию по делам, связанным с выдачей разрешений на городское планирование, а также с принятием решений по планированию территории; и

б) поощрять и развивать осведомленность о Конвенции судебных властей Бельгии, в частности о ее положениях, касающихся доступа к правосудию.
