

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE

**Guidance on the Practical Application of the
Espoo Convention**

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

**Directive concernant l'application concrète de la
Convention d'Espoo**

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**Руководство по практическому применению
принятой в Эспо Конвенции**

UNITED NATIONS
New York and Geneva



NATIONS UNIES
New York et Genève

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева

2006

NOTE

The designations employed and the presentation of the material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers and boundaries.

The guidance in this publication has been reproduced as received by the Secretariat.

**Guidance on the Practical Application of the
Espoo Convention**

PAGES 1-22

**Directive concernant l'application concrète de la
Convention d'Espoo**

PAGES 23-46

**Руководство по практическому применению
принятой в Эспо Конвенции**

СТРАНИЦЫ 47-72

**GUIDANCE ON THE PRACTICAL APPLICATION OF THE
ESPOO CONVENTION**

PREFACE

The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context was adopted in Espoo (Finland) on 25 February 1991 and entered into force on 10 September 1997. By the end of 2005 there were 41 Parties to the Espoo Convention: Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belarus, Belgium, Bulgaria, Canada, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Republic of Moldova, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Ukraine, United Kingdom and the European Community. At their second meeting, the Parties adopted an amendment to the Convention allowing non-UNECE member States to become Parties.

The Espoo Convention is intended to help make development sustainable by promoting international cooperation in assessing the likely impact of a proposed activity on the environment. It applies, in particular, to activities that could damage the environment in other countries. Ultimately, the Espoo Convention is aimed at preventing, mitigating and monitoring such environmental damage.

The Espoo Convention ensures that explicit consideration is given to environmental factors well before the final decision is taken. It also ensures that the people living in areas likely to be affected

by an adverse impact are told of the proposed activity. It provides an opportunity for these people to make comments or raise objections to the proposed activity and participate in relevant environmental impact assessment procedures. And it ensures that these comments and objections are transmitted to the competent authority and are taken into account in the final decision.

A Protocol on Strategic Environmental Assessment was adopted on 21 May 2003. It applies the principles of the Espoo Convention to plans, programmes, policies and legislation. By the end of 2005, three States had ratified the Protocol: Albania, Czech Republic and Finland.

At their second meeting, the Parties decided to elaborate guidance on the practical application of the Convention and on bilateral and multilateral agreements and arrangements and, at their third meeting, the Parties endorsed the guidance presented in this publication. The Meeting of the Parties recommended that the individual Parties take into account the contents of the guidance when defining national procedures for the implementation of the Convention and when applying the Convention to specific cases. The Meeting of the Parties also called upon the individual Parties to distribute the guidance to authorities, specialists, developers, non-governmental organizations and other stakeholders to raise awareness of the contents of the Convention and to support them in applying the Convention.

CONTENTS

	Page
PREFACE	3
1. INTRODUCTION.....	7
1.1 The mandate	7
1.2 The need for systematic approaches in applying the Convention.....	7
1.3 The Convention in the context of international environmental law.....	8
2. PRACTICAL SOLUTIONS IN APPLYING THE CONVENTION	9
2.1 Responsibilities.....	9
2.2 Management	9
2.3 The procedure	11
2.4 Initiating the process.....	11
2.5 The notification (Articles 2.4, 3.1 and 3.2)	13
2.6 Transmitting information (Articles 3.4 to 3.7).....	13
2.7 Screening the likelihood of significant adverse transboundary impacts by the affected Party (Article 3.7)	13
15	
2.8 Preparation of the EIA documentation (Articles 4.1 and 4.2).....	16
2.9 Consultations (Article 5)	16
2.10 Final decision (Article 6.1).....	17
3. SPECIFIC ISSUES	18
3.1 Dispute prevention and settlement (Article 15)	18
3.2 Long-range impacts (Article 1.8)	18
3.3 Joint EIA (Article 2.1 and Appendix VI, item (g))	18
3.4 Policies, plans and programmes (Article 2.7)	19
3.5 Post-project analysis (Article 7).....	19
4. TRANSPOSITION INTO NATIONAL LEGISLATION (Article 2.2).....	21
5. CREATING BI- AND MULTILATERAL AGREEMENTS AND ARRANGEMENTS (Articles 2.2 and 8 and Appendix VI)	22

1. INTRODUCTION

1. The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, the so-called Espoo Convention (<http://www.unece.org>), hereafter the Convention, was signed in 1991. It requires that assessments be extended across borders between Parties of the Convention when a planned activity may cause significant adverse transboundary impacts. The Convention was a response to a growing concern about transboundary emissions and the emergence of environmental impact assessment as a tool to reduce the negative environmental effects of new activities.

2. The Convention came into force in 1997. Since then the number of Parties and the practical application of the Convention have increased steadily. This guidance document has been written for competent authorities in the Parties to the Convention. It provides hints and suggestions that can improve the practical application of the Convention and that may be used in forming bi- and multilateral agreements among Parties that have to deal with transboundary impacts on a regular basis. The overall approach taken in this guide is that the application of the Convention can and preferably should be part of a systematic way of managing international environmental requirements. In practice this means that all procedural stages should be documented and that clear responsibilities should be identified in advance for all the stages of the application of the Convention.

3. The guide may also be useful to the national Points of Contact regarding the notification as well as other local, regional, state or national authorities and to Non-Governmental Organisations (NGO), International Financing Institutions (IFI) and the public who are likely to become involved in the practical application of the Convention. The guide goes through each of the steps in the application of the Convention and identifies good practices based on accumulated experiences from the different Parties to the Convention.

4. The guide focuses on issues that

- have been identified to cause difficulties when applying the Convention, or that
- are important to take into consideration when developing bi- or multilateral agreements to support the application of the Convention.

1.1 THE MANDATE

5. The Second Meeting of the Parties (Sofia, February 2001) to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context – the Convention, decided to include the elaboration of guidance on practical application of the Convention and on bilateral and multilateral agreements and arrangements in the work plan for 2001-2004. The Netherlands, Finland and Sweden took the responsibility of acting as lead countries of the activity. The lead countries contracted the Finnish Environment Institute (SYKE) to co-ordinate the practical work.

6. Previous work under the work plan for 1998-2000 of the Convention has provided material to support the practical implementation of the Convention. The reports “Practical Application of the Espoo Convention” (Report of the second Meeting of the Parties, Annex II, <http://www.unece.org/env/eia>), “Bilateral and Multilateral co-operation in the framework of the Espoo Convention” (Report of the second Meeting of the Parties, Annex I, <http://www.unece.org/env/eia>) and “Current Policies, Strategies and Aspects of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context” (Environmental Series No. 6, UN/ECE, 1996) (<http://www.unece.org>) give background information and additional suggestions. This guide provides a compilation of practical ideas for those involved in transboundary EIAs according to the Convention.

1.2 THE NEED FOR SYSTEMATIC APPROACHES IN APPLYING THE CONVENTION

7. Transboundary assessments according to the Convention have proved worthwhile. The transboundary approach ensures that assessments analyse entire spatial scale of impacts. In addition, transboundary assessments mitigate tensions between concerned Parties by providing information before rumours develop and by letting citizens in the affected Party present their opinions on activities that may have an impact on their environment.

8. Environmental impact assessments (EIA) are multidisciplinary in nature. The issues that arise are

also affected by the knowledge and values of the different stakeholders and the public. EIAs in a transboundary context (henceforth transboundary assessments) are even more complex. In neighbouring Parties the EIA-process may be differently structured in legislation or carried out in practice in different ways depending on the historical and cultural background. Differences are commonly seen in criteria for identifying activities that should be subject to EIA, in the criteria for what is regarded as a significant environmental impact and in the philosophy of EIA including issues such as the role of EIA in decision making and the role of the public in the EIA.

9. Neighbouring Parties can reduce difficulties that arise due to differences in legislation and practice by increasing the exchange of information on legislation and practices. Difficulties in applying the Convention have also arisen due to too complicated or poor organisation within a Party. Clear rules of procedure and with clearly identified responsibilities to organise the transboundary assessments have proved to help in carrying out the assessments.

10. For those Parties that frequently apply the Convention, bilateral or multilateral agreements/arrangements may be a practical way to overcome difficulties due to discrepancies between legislation and practice of the Parties. Henceforth the term "agreement" will be used to mean any kind of "bilateral and multilateral agreement or other arrangement" for transboundary assessments. Such agreements can provide a tailored framework for running the assessment procedure between the two Parties. These agreements are also important in regions where joint EIAs are common.

1.3 THE CONVENTION IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW

11. The Convention introduced a new way of dealing with transboundary impacts: the

transboundary environmental impacts assessment (EIA). Environmental impact assessment existed in the national legislation of most Parties and thus it was technically possible to extend the assessment across the border under the Convention. This extension had also been made in the Council Directive on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (No. 85/337/EEC, 03 2175, 5.7.1985, p. 40) as amended by Council Directive (No. 97/11/EC, 03 273, 14.3.1997, p.5) (<http://europa.eu.int/comm/environment/eia>) of the European Union and with the Convention this demand has been extended to cover all Parties to the Convention.

12. Although the Convention is the most specific piece of international legislation for transboundary impacts it is not the only one. For example the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (1979) (<http://www.unece.org/env/lrtap/>), the Convention on early notification on nuclear accidents (1986) (<http://www.iaea.or.at/worldatom/Documents/Infircs/Others/inf335.shtml>) and the Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal (1989) (http://untreaty.un.org/English/TreatyEvent2002/Basel_Conv_16.htm) also deal with related issues. There are also three UN/ECE environmental conventions that refer to the Convention. These are the Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents (<http://www.unece.org/env/teia>), The Convention of the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (<http://www.unece.org/env/water>) and the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (<http://www.unece.org/env/pp>). Many general environmental global conventions such as the Biodiversity Convention (1992) (<http://www.biodiv.org/>) set requirements for environmental impact assessments and explicitly encourage also transboundary assessments.

2. PRACTICAL SOLUTIONS IN APPLYING THE CONVENTION

2.1 RESPONSIBILITIES

13. The competent authority is the authority that is designated by the Party to carry out the practical application of the Convention nationally and may also have the decision-making powers regarding a proposed activity. The competent authority may be, depending on the nature of the issue, a local, regional, state or national authority. The Point of Contact is the authority, which is designated by the Party to be the official contact towards other Parties and towards the Secretariat of the Convention. An updated list of the Points of Contact is available from the Secretariat or from the website: <http://www.unece.org/env/eia>.

14. Although the practical application is the responsibility of the competent authority, some tasks are clearly part of the mandate of the Point of Contact. The responsibilities of the two should be made clear and the information flow should be ensured between these two authorities in clear national rules of procedure or separately in each case. An agreement can help in defining the roles by designating contact points and their functions (e.g. mailbox, executive function, initiating function, use of a joint body). An agreement should also take note of other stakeholders such as the developer, International Financing Institutions (IFI) and Non-Governmental Organisations (NGO).

2.2 MANAGEMENT

15. The Convention requires Parties to take all appropriate and effective measures to prevent, reduce and control significant adverse environmental impacts from proposed activities. The environmental impact assessment process is carried out to achieve this. Successful management of the process and the related formal procedures depend on smooth practical application of the provisions of the Convention and on a reciprocal understanding of differences and similarities in the assessment procedures across the border.

16. Lack of understanding of the differences in EIA legislation in the Parties involved makes the application of the Convention often cumbersome or, in the worst case, unsuccessful as there are

many elements in the Convention that require close cooperation between the Parties. Open discussions at an early stage reduce misunderstandings and help in avoiding friction between the Parties. As a last resort the Convention includes a formal legal dispute resolution process.

17. Negotiations can be organised before the actual start of transboundary EIAs on an ad hoc basis or by forming a permanent working group that discusses the practical matters of ongoing and upcoming applications of the Convention. The following issues could be discussed:

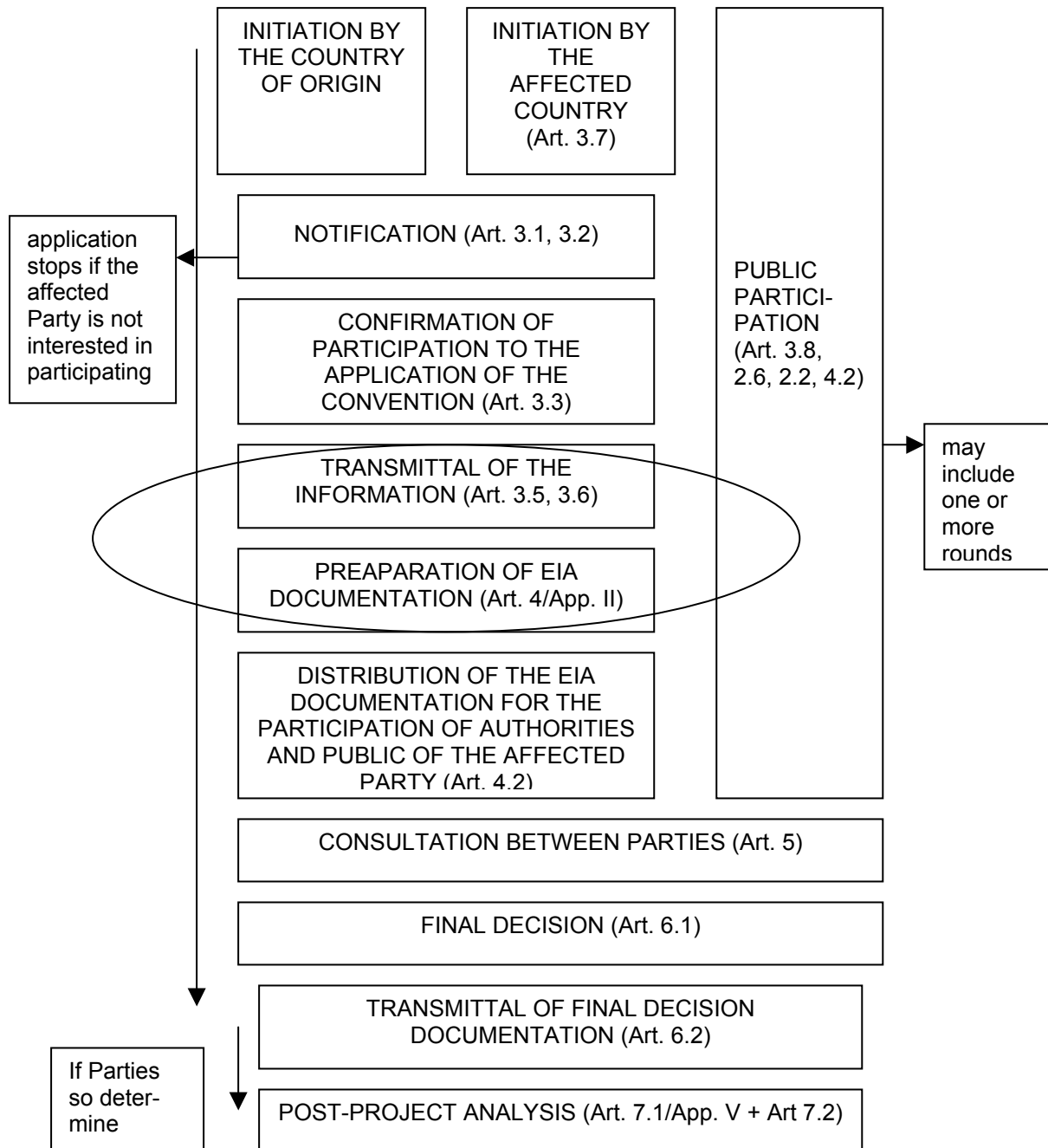
- institutional arrangements;
- time schedules;
- translations; and
- cost sharing and other financial matters.

18. At a national level, permanent rules of procedure that specify as clearly as possible the different tasks and the responsibilities of all actors involved have been found useful. If no clear plans for the implementation of the Convention have been set in national primary or secondary legislation, the practical application of the Convention can be perceived to be complicated. This is due to the fact that it includes many steps and stakeholders.

19. Rules of procedure provide a basis for the process in each individual case. The level of detail and the degree of formalism in the rules of procedure may vary depending on the administrative culture. When a new application procedure is forthcoming, a plan for carrying out the application needs to be tailored according to the rules of procedure but taking into account the special circumstances of the case in question. It is advisable to go through all the stages of the application procedure and examine their practical implementation for each case in advance (see paragraph 21 below).

20. Parties with one or several agreements with varying combination of Parties build the national rules of procedure in consistency with the contents of the different agreements.

Flow-chart of the stages of an assessment according to the Convention



2.3 THE PROCEDURE

21. The procedure has distinct stages, each of which needs to be carried out in a way that serves the case in question, fits into the procedures and the culture of the Parties concerned and fulfils the requirements of the Convention. These stages include notifying the affected Parties, organising participation and information flow and providing EIA documentation and final results. In case the affected party decides not to participate in applying the Convention in the notified case, the process is stopped and it is up to the Party of origin to decide whether it carries out an EIA or not. An overall plan is needed for the entire procedure. Each step requires careful preparation before being carried out. National legislation plays an important role when applying the Convention. On the other hand, it may lead to rearrangement of the phases, e.g. the notification and transmission of EIA documentation.

2.4 INITIATING THE PROCESS

22. According to the Convention, the practical application starts with a notification. In practice, there are tasks to be carried out before sending out the notification. This chapter gives an overview of the tasks involved in the initiation of the process and suggestions for how they can be carried out.

23. The legal or natural person who raises the question of applying the Convention in a Party may vary from case to case. It is important that the Convention is well known in those Parties that are Parties to the Convention. Authorities within different sectors and at all levels of administration in particular, but also NGOs, IFIs, developers and the public, should receive information on the Convention and its contents through various means such as environmental committees. In this way one can ensure that knowledge of potential cases reaches the competent authorities and Points of Contact, which can officially initiate the procedure.

2.4.1 Screening

24. In the Convention, Appendix I includes a list of activities that automatically require an application of the Convention if significant impacts may extend across the border. The first task is thus to determine whether an activity may have significant impacts across borders. This exercise is often called screening. Some Parties may find that the list of activities in the Convention does not cover all relevant activities. An agreement could thus include further activities, which always require transboundary EIAs. Appendix III contains general

criteria to assist in the determination of the environmental significance of activities not listed in Appendix I.

25. Furthermore, there may be other types of activities that in the special circumstances of the border area are likely to cause significant transboundary impacts. Such activities can be locally identified in advance to ensure smooth initiation of transboundary assessments. Special issues may also arise in the connection with the assessment of policies, plans and programmes and in issues related to long-range transport of pollutants. The concerned Parties should discuss the need to apply the Convention also in these cases (Article 2.5).

26. In most cases the Convention will be applied between neighbouring Parties. However it should be noted that the Convention does not only apply to transboundary impacts between neighbouring Parties but also to long-range transboundary impacts. Activities that can make long-range impacts in transboundary context include activities with air pollutants or water pollutants, activities potentially affecting migrating species and activities with linkages to climate change.

27. The legislation varies between Parties with respect to the criteria for initiating environmental assessments at the national level. This may confuse decision-making concerning the applicability of the Convention. International, national and regional environmental programmes may provide useful criteria to be used as a basis for finding thresholds and other criteria. In the ECE Environmental Series number 6, the chapter called "Specific methodological issues of Environmental Impact Assessment in a transboundary Context" (<http://www.unece.org/env/eia>) contains information on the determination of "significance". An agreement can define criteria such as large and major and thus provide mutually agreed threshold values.

28. It may be advisable to notify neighbouring Parties also of activities that appear to have a low likelihood of significant transboundary impacts. It is better to inform potentially affected Parties and let them decide on their participation instead of taking the risk of ending up in an embarrassing situation in which other Parties demand information on activities that have already progressed past the EIA phase. There are several cases where the affected Party has wished only to be kept informed.

29. In cases where an affected Party feels that it is likely that the Convention should be applied although it has not received a notification, the

affected Party may initiate discussions on the issue of significance with the Party of origin (Article 3.7). Sometimes, the public in the affected Party raises the issue of negative impacts from another Party's activity and demands the Parties to start exchanging information according to the Convention (Article 3.7). The public can submit these requests to the competent authorities in the affected Party, either directly, or through authorities at local, regional or national level. Clear rules on screening will help in dealing with this kind of situations and in resolving any disputes that may arise.

2.4.2 Institutional arrangements

30. The Convention specifies the formal steps and Points of Contact, but has no provisions on the informal contacts and negotiations that occur in many border areas between authorities at different levels. Formal contacts and negotiations must be carried out to meet the legal requirements of the Convention. It is nevertheless worth contacting the Point of Contact well in advance to give the Party time to get organised. It may also be useful to designate a "contact point" at the regional or even local level.

31. It is important to trigger informal negotiations throughout the process and especially at the start. Such negotiations should be conducted between:

- Points of Contact, developer and responsible authorities within the Party of origin;
- responsible authorities in border regions within and between Parties;
- the developer, authorities and IFIs; and
- the developer, authorities and NGOs.

32. The IFIs play a major role in EIAs in many Parties of the Convention. The IFIs are not, however, Parties of the Convention and are thus not able to apply formally the Convention although practically all IFIs have internal rules for EIAs. It is therefore advisable to clarify the relationships between the IFI and the actual Parties to the Convention. In this way the internal rules of the IFI for EIAs can be matched with the legal requirements of the Parties as well as the Convention.

2.4.3 Financial aspects

33. The application of the Convention has several financial implications. The "polluter pays" principle has been interpreted to mean that e.g. translation costs of the various EIA documents should be covered by the Party of origin, respectively by the developer. Furthermore there are some procedural steps with clear financial implications (publication in the affected Party, presentation of the documentation for public inspection, public hearings etc.).

34. It is necessary to go through the financial arrangements in an early phase. When all actors are informed early of their future responsibilities they are able to reserve finances and to link the matter with other processes. Agreements may specify financial aspects such as:

- costs of special transboundary studies;
- costs of translations; and
- costs of public hearings and other participatory procedures in the affected Party.

35. The costs can be covered by

- the developer;
- the affected Party;
- the Party of origin;
- an IFI;

or by a combination of two or more of the above mentioned bodies.

36. In some cases e.g. NGOs may provide contributions in kind by translating additional documentation of specific interest to the organisation, for example wildlife inventories.

2.4.4 Time schedule

37. It is in the interest of everyone involved in a transboundary EIA that time schedules are specified as clearly as possible. The authorities involved can prevent or minimize possible delays by planning the time schedule at an early stage. Opportunities to combine steps of the EIA procedure can be explored to increase efficiency. For example, the provision of extra information after a confirmation of the participation by the affected Party may be

unnecessary if the notification already contains the complete information.

38. The timing of the application procedure process should be set at the initiation phase so that the entire process is given a clear structure with a start and an end. Then all Parties are aware of the time sequencing involved. The timing should be discussed with everyone concerned in an early phase. Parties may have strict rules on time schedules for public participation and these may cause difficulties in linking the transboundary EIA to the national EIA. IFIs may also have their own rules concerning timing. By identifying the different requirements at an early stage it may be possible to develop a smooth process that avoids delays and/or rushes that may be intimidating for those participating in the transboundary EIA.

39. Clear rules on the timing are as important as the actual allocation of time for each step. Timing is important especially:

- in sending the formal notification;
- in responding to the notification;
- in public consultation and participation; and
- in informing of the final decision.

2.5 THE NOTIFICATION (Articles 2.4, 3.1 and 3.2)

40. Notification is the formal and mandatory start of the application procedure. Informal contacts may have preceded the notification. The notification may be passed between the official Points of Contacts or by other authorities, which are responsible for this step according to national legislation or through agreements. To avoid misunderstandings, the notification or a copy of it should be sent to the Point of Contact, which will then pass the notification to the actually responsible authority. The pre-notification (informal) contacts are highly recommendable to give both Parties time to get prepared for the coming procedure. The importance of the official notification lies in the formality it gives to the procedure. The format for notification can be found in the Convention's website (<http://www.unece.org/env/eia>).

2.5.1 Timing the notification

41. The notification must be sent the latest when the public in the Party of origin is being informed

of the national EIA process. It is recommendable to send the notification as early as possible, favourably before the scoping, if such a phase is being carried out (see paragraphs 37 to 39 above). All Parties that have been identified to be potentially affected should receive a notification. In the case of joint transboundary EIAs, i.e. when two Parties to the Convention are simultaneously affected Parties and Parties of origin, e.g. in connection with transboundary-transport routes, reciprocal formal notifications help to clarify the roles of both Parties.

42. In agreements, the moment of notification should be specified. The precise time of the notification depends on whether the EIA procedure of the Party of origin includes: (a) a formal stage with mandatory public participation for the identification of issues to be studied; (b) a formal identification stage without participation; or (c) no such formal stage at all. The formal stage for the identification of issues to be examined in the EIA, often called scoping, provides a suitable moment for an early notification.

2.5.2 Contents of notification (Article 3.2)

43. The contents of the notification are specified in Article 3.2. In addition, the UN/ECE working group has provided a format of notification (Report of the first meeting of the Parties, <http://www.unece.org/env/eia>). It is recommended to add "other" information (Article 3.5) already to the notification. This speeds up the process since it removes one round of information exchange. The additional information on the activity and its likely impacts also helps the affected Party to consider whether it wants to be part of the EIA or not.

2.5.3 Responding to the notification and confirmation of participation (Article 3.3)

44. Parties should always respond to notifications within the time specified by the Party of origin. A negative response to the Party of origin is also important. The Party of origin can then proceed in planning the national EIA process. While responding to the notification and confirmation of participation, the time of carrying out environmental impact assessment specified in national legislation of the Parties should be taken into account.

2.6 TRANSMITTING INFORMATION (ARTICLES 3.4 TO 3.7)

45. If a potentially affected Party decides not to participate and indicates this in its reply to the

notification, the application procedure ends. On the other hand, if the affected Party wants either to be informed or to participate, the application procedure continues with further exchange of information.

46. If other information has not been provided to the affected Party already in the notification, it must be sent as soon as the affected Party has expressed its interest in participating in the process. The exchange of information then continues between the Parties throughout the process. The time limits given by the responsible body should be followed. The time limits should preferably be agreed upon in advance so that the time limits are both legally acceptable and realistic (see paragraphs 37 to 39 above).

2.6.1 Selection of material

47. The documentation has to include all relevant items mentioned in Appendix II of the Convention. The identification of alternatives is usually felt to be the most difficult part in preparing the documentation but also among the most important ones. The alternatives set the scene for the entire assessment and thus they should be identified at an early stage.

2.6.2 Submitters and receivers of information

48. The Convention provides (Article 3.8 and 4.2) that both concerned Parties shall ensure that the public of the affected Party is informed and be provided with possibilities of making comments. Comments of the public to the EIA documentation may be sent by the public either to the competent authority or, where appropriate, through the Party of origin. The Convention does not contain more specific information on the authority to be addressed.

49. The Parties should know from the very beginning, at the latest at the time of notification, which the concerned authorities are that exchange information. The roles may vary depending on the type of information exchange:

- sending documents (e.g. notification);
- providing information to the public; and
- sending comments of the public.

50. It should be clear how the information from the public is transferred to the Party of Origin. It should be clarified who is responsible for informing the public of the affected Party and the way that

comments of the public shall be transferred.

51. Documents like the notification and the EIA documentation will always be passed between the authorities of the respective Parties. For the provision of information to the public and the transmission of comments of the public there are various options:

- the responsibility is with an authority of the affected Party (Point of Contact or other authority); it is possible that the public of the affected Party sends comments either directly to the competent authority of the Party of origin or through the Point of Contact or competent authority in the affected Party;
- the responsibility for informing the public of the affected Party is with the authority in the Party of origin (competent authority) or the proponent (developer); the public of the affected Party sends comments directly to the competent authority of the Party of origin; or even directly to the proponent and sends copies of the comments to the competent authority of the affected Party; or
- there is a shared responsibility between authorities in both Parties.

52. The advantage of the first option is that the authority of the affected Party is usually well informed of the ways and means of publishing and making available the EIA documents for public inspection. A drawback, depending on the specific arrangements, could be the timing, especially when the comments of the public are first sent to the authority in the affected Party. The advantage of the second option is that the information can be provided directly to the public and that the comments can be sent directly to the Party of origin. This will enhance the timing of the process. A disadvantage may be that the authority of the Party of origin is not familiar with the local ways of publishing and practice regarding making available documents for public inspection. The advantages of both alternatives could be combined by the third option: sharing the responsibility between the authorities or both Parties but that needs a further specification and division of tasks.

53. Agreements give a forum for defining the roles and responsibilities in information flow.

2.6.3 Public participation (Articles 2.2, 2.6, 3.8 and 4.2)

54. The Convention requires that the public of the affected Party be given the opportunity to

participate in the environmental impact assessment process. Participation is specified in the Convention as a right to be informed and a right to express views. Thus the practical application of the Convention should include these aspects. One of the main challenges of public participation arises from the fact that the legislation and practice concerning public participation vary between Parties. Therefore, participation methods need to be tailored to fit the practices of the affected Party.

55. Apart from the broad public, bodies worth consulting include different authorities, specialists, IFIs and NGOs on both sides of the border. To pass information in correct form, in relevant scope and in the most appropriate language, the stakeholders and the target groups need to be clearly defined. Many stakeholders may hold information and may positively take part in gathering information. The competent authority should, however, ensure that the information is non-biased and of adequate quality (see also paragraphs 33 to 35 above).

56. Public participation is considered very important in the application of the Convention and thus there is guidance specifically meant for planning the participatory process. This guidance is being developed and will be available on the website of the Convention (<http://www.unece.org/env/eia>). Detailed arrangements on informing the public on the involvement in the transboundary process may be included in an agreement. An agreement could make clear what the roles and responsibilities are in informing the public and in transferring the comments of the public to the competent authority of the Party of origin.

57. The UNECE Convention on access to information, public participation and access to justice in environmental matters (the Aarhus Convention, 1998) sets the basic requirements on public participation (<http://www.unece.org/env/pp>).

2.6.4 Translation of documents

58. A special feature of the practical application of the Convention is the many languages of the concerned Parties. Studies have shown that even minor difficulties in understanding the language may retard participation of the public and the authorities. This is the case with closely related languages such as the Scandinavian, German-based and Slavic languages.

59. Although the Convention does not specify issues of language, it is important that information is provided in a language understood by those participating. The Parties are recommended to plan

and decide upon responsibilities concerning translations in the initiation phase. The target group needs to be well defined before planning the translations is taking place.

60. It is necessary to decide:

- which parts of the documents are planned to be submitted to:
 - the affected Party,
 - the regional/local level in the affected Party, and
 - the public in the affected Party;
- what language requirements are set by the chosen target groups;
- which documents will be translated into which language;
- in which language the responses can be given;
- who is responsible for the translations and the quality both in given and received information; and
- who covers the costs of translations both in given and received information.

61. Translating into English or Russian instead of the language of the affected Party is sometimes done when there is an IFI involved or when the assessment deals with more than two Parties. It is important that at least parts of the documents are translated to the language of the affected Party.

62. Needs for translations are determined according to the language differences between the Parties. These matters can be generally specified in an agreement between Parties: which documents should be translated, who is responsible for the translations, for their quality and for their costs. Agreements can also set requirements on time allocated to translations and the timing of translations. In agreements Parties can also state who is responsible for the interpretation at hearings.

2.7 SCREENING THE LIKELIHOOD OF SIGNIFICANT ADVERSE TRANSBOUNDARY IMPACTS BY THE AFFECTED PARTY (Article 3.7)

63. The Party of origin should have carried out the screening of the potential adverse impacts of the planned activity in the initiation phase. Even if the

Party of origin comes to the conclusion that the Convention does not have to be applied, the affected Party may have another view and thus initiate discussions with the Party of origin. If no common view is reached, any of the Parties may ask an inquiry commission in accordance with the provisions of Appendix IV to give advice. One way to avoid situations of this kind is to open unofficial discussions with the affected Party already in the initiation stage or to just notify the affected Party.

2.8 PREPARATION OF THE EIA DOCUMENTATION (Articles 4.1 and 4.2)

64. Once the developer has compiled all the material in the environmental impact assessment nationally and in the affected Parties, he or she produces documentation. When the assessment is based on an application of the Convention, the documentation shall cover, as a minimum, the items that are listed in the Appendix II of the Convention.

65. The documentation has to be provided to the affected Party. In practice the documentation may be sent to the Point of Contact of the affected Party or to another authority of the affected Party, which is responsible for this step according to national legislation or if both Parties so agreed in general (e.g. in an agreement) or for the specific case. In both cases the delivery may be carried out through a joint body, where one exists and where this is appropriate.

66. The document shall be provided to the public for comments, which are collected later. According to the Convention, both Parties are jointly responsible for the distribution and collection of comments. It is necessary to decide which Party shall perform this task and which way. The paragraphs on transmitting information suggest how to arrange the information flow. It is important to decide these issues in the initiation phase or at the latest immediately after the notification. It is also highly important to provide time limits for the submission of the documentation and especially for the public to respond. The time limits should be realistic both from the participants' and from the authorities' point of view.

2.9 CONSULTATIONS (Article 5)

67. After completing the documentation, the Party of origin has to initiate without delay consultations with the affected Party. Matters to be decided upon when planning the consultation process include:

- which authorities and bodies can and should participate in consultations;
- how and when consultations are carried out; and
- how the Parties are informed of the consultations outcomes and their use.

68. Due to the sensitivity of different cultures to issues such as participation and time-frames, agreements could include provisions on the consultations.

2.9.1 Timing

69. A reasonable time- frame for the duration of the consultations has to be set (see also paragraphs 37 to 39 above). One way is to agree on a case-by-case basis on the time-frame within which the consultations has to be finished. The consultations should always be conducted before the final decision is made so that their outcome can affect the decisions and the conditions it may specify for the activity.

2.9.2 Issues

70. Article 5 suggests issues to be discussed in consultations, e.g. possible alternatives to the proposed activity, other forms of possible mutual assistance in reducing any significant adverse transboundary impact of the proposed activity and any other appropriate matters relating to the proposed activity. Another important item worth to negotiate is monitoring during the construction phase. It seems likely that Parties propose in consultations additional items (e.g. specific mitigation measures, monitoring and post-project analysis).

2.9.3 Roles of different stakeholders in consultations

71. The Convention does not unambiguously specify who should participate in consultations. Official consultations should, however, take place at sufficiently high level because they represent negotiations between national states. The Parties may wish to include other bodies in the consultations. It may be essential to meet more often and to start with an exchange of information at an expert level (e.g. experts of sector authorities). In order to ensure that consultations will focus on the most important items, the presence of experts has been found useful. Consultations may also be done in writing (see also paragraphs 37 to 39 above).

2.9.4 Means to be used in consultations

72. In consultations it is useful to use many different means in order to ensure efficient information flow in different consultation phases, taking into account cultural differences in communication and negotiation. The different forms include:

- A joint body;
- Meetings of experts;
- Electronic meetings/exchange of emails or official letters;
- Meetings of medium and high-level officials (see also paragraph 71 above).

2.10 FINAL DECISION (Article 6.1)

73. The Party of origin has to provide the final decision with the reasons and considerations to the affected Party. These should also reflect the impact on the affected Party.

74. Trust may be raised by clearly specifying how comments of the authorities and the public of the affected Party and the outcome of the consultations will be dealt with. However, this does not mean that the Party of origin has to strictly follow the proposals or requests of the affected Party in detail, but it will have to take them into due account and to balance them against other items according to

existing legislation. The basic premise is that comments are treated equally, irrespective of national boundaries. If it is unclear how the comments of the authorities and the public of the affected Party are considered, future motivation to participate is affected negatively and distrust may arise. If individuals in the affected Party have the right to appeal against the decision in the Party of origin, the information about such a right of appeal should be given in the decision or in an annex to it (see also paragraphs 54 to 57 above).

2.10.1 Consultations on the basis of additional information after the decision

75. In case additional information relevant to the decision is obtained after the final decision but before the activity is started, the Party of origin should deliver this information to the concerned Parties. If one of them so requires, additional negotiations have to be carried out on the revision needs of the decision e.g. monitoring, additional conditions or mitigation measures etc.

2.10.2 Responsibilities

76. The Point of Contact or other authorities, responsible according to the legislation of the Party of origin or to an agreement, may send the final decision to the affected Party. For the way by which the authorities and the public of the affected Party are informed and provided with the final decision, see paragraphs 48 to 53 above.

77. In an agreement roles in dissemination of the decision could be dealt with in detail.

3. SPECIFIC ISSUES

3.1 DISPUTE PREVENTION AND SETTLEMENT (Article 15)

78. The Convention includes a framework and procedure for dispute resolution. The first requirement is to have negotiations between the concerned Parties. This article refers to negotiations after the dispute has arisen. Information exchange and negotiations before the application of the Convention reduce the likelihood of a dispute in a first place and are thus worth carrying out. Dispute resolution mechanisms can also be included in agreements based on the Convention.

3.2 LONG-RANGE IMPACTS (Article 1.8)

79. The definition of transboundary impact used in the Convention includes long-range impacts, which means that it is mandatory to examine the likelihood of long-range impacts, as well.

3.2.1 The activities and the impacts

80. Identifying types of activities that may have long-range impacts is the first step. The main difficulty lies in deciding when a specific activity contributes significantly to a long-range impact. For example, industrial pollutants travelling long distances may cause long-range impacts, but the contribution of a single activity is often very small. On the other hand, an activity that causes impacts on migrating animals, have transboundary long-range implications. Agreements may list specific activities to be screened for long-range impacts.

3.2.2 The area

81. When the activities have been identified, the possible affected Parties for the impacts of these activities should be found. The difficulties relate to deciding on 'realistic' areas of impact in order to determine which Parties of the Convention may be affected and thus informed of the activity. Thinking of areas or regions as geographical entities such as river basins, watersheds, mountain regions and waterways, and identifying the mechanisms through which impacts may occur, helps in dealing with the scale of impacts. A crucial issue will be the magnitude of the impact due to the activity relative to other 'background' effects caused by other activities.

3.2.3 Dealing with the complexity

82. When long-range impacts are in question, the setting is far more complicated than in a two-Party transboundary assessment. For example, there may be several affected Parties with different languages. To keep translations at a realistic level it is advisable to use, as appropriate, one or several of the three official UN languages in the notification (see also paragraphs 58 to 62 above). Problems may also arise when legislative requirements of various Parties have to be considered. Database on EIA in a transboundary context, EnImpAs (<http://www.unece.org/env/eia>) including information from legislation in different nations would support the practical application. Each Party could contribute to this data source by providing regularly updated information on their legislation into the web, in one or several of the official UN languages.

3.3 JOINT EIA (Article 2.1 and Appendix VI, item (g))

83. A joint EIA is a special case in applying the Convention. In practice two situations may occur:

- joint projects with impacts on one or both of the two Parties of origin (e.g. boundary-crossing motorway), and
- joint projects with impacts not only on the two Parties of origin but also on other Parties (e.g. pipelines in a water basin)

84. In the first case, the Parties should agree when starting the projects, whether they are going to carry out two separate EIAs, (i.e. two different procedures including the elaboration of two different EIA documentations and notify each other), or whether some or most of the steps will be carried out jointly. The ways in which the steps of the EIA procedure may be joined, and in which the tasks may be distributed between the two Parties, are manifold. In the second case, Parties will also have to cope with the problem of how the participation of these other affected Parties may be carried out. From the practical point of view, it may be helpful to share the responsibilities among the Parties, but the obligation to carry out the process rests separately on those Parties that count themselves as Party of origin. To make the joint EIA smooth, the roles of the two Parties should be

specified from the beginning for each stage of the assessment. Parties which are expected to have joint transboundary assessments on a regular basis, for example because they are geographically located in such a way that resources or pathways overlap borders, can resolve many issues by developing bilateral agreements on transboundary EIA.

3.3.1 Getting started

85. A joint EIA can be initiated by holding a preparatory meeting between the two (or several) joint Parties of origin to prepare the notification and the procedure. At this meeting the practical issues such as time schedules, level of participation and steps to be taken should be decided upon. It is worth specifying separate time schedules for each Party to respect the national legislation. However, informing the other Parties help to build a flexible time schedule that suits all the Parties and is known by all of them. One way to solve the practical issues is to form a joint body. The body could meet regularly throughout the process and have a general coordination role with respect to the schedules and other practical matters related to the process management. Meetings may be held face to face or by using electronic devices such as email and AV-equipment.

3.3.2 Notification

86. Notification should be sent to all the affected Parties. At this stage, the notification may be exchanged because of the dual roles: Party of origin and affected Party. In addition there may be third Parties involved, which are only affected by the activity. The reasons for cross-notification are: (1) to fulfil the requirements of the Convention; (2) to keep the process well defined; and (3) to keep it connected to the national EIA process. The documents may be partly the same and they should include cross-references so that the receiver knows that the different notifications deal with the same case.

3.3.3 The assessment

87. When the Parties interested in participating in the joint EIA have been identified it is rational to carry out screening, scoping, the documentation and possibly other steps jointly, although there may be special features of the impacts on one side of the border that warrant partly separate analyses. Joint bodies are likely to be useful in ensuring e.g. coherent documentation. If the Parties give very different weights to the impacts, a joint assessment is more difficult to carry out and is likely to require extensive negotiations throughout the assessment. In these cases a joint body consisting of EIA

authorities with general supervisory function is highly recommendable.

3.3.4 After the assessment

88. All the Parties of origin will make the decisions on the activities separately. This is due to the national legislation and it is also supported by the requirements of the Convention. On the other hand, monitoring that extends over more than one Party's territory is useful to carry out jointly, for example by forming a joint task force or by using some bi- or multilateral body for dealing with the case specific monitoring.

3.4 POLICIES, PLANS AND PROGRAMMES (Article 2.7)

89. The Convention requires that the Parties endeavour to apply the Convention to level of policies, plans and programmes. Thus, it is not mandatory as such. There is still a lack of tradition and experience. However, the recent EC Directive on SEA 2001 (Directive 2001/42/EC of the European parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment) (<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-legalcontext.htm>) sets requirements for Member States of the European Union to carry out transboundary assessments also for plans and programmes. This requirement will cover also UNECE countries in the future because a Protocol on Strategic Environmental Assessment under Espoo Convention was finalized in January 2003.

90. The level of policies, plans and programmes has been considered important in the context of the Convention and thus an ad hoc working group has been set up to develop a protocol on strategic environmental assessment under the auspices of the Convention. If the assessment of PPPs is included in a bi- or multilateral agreement it is essential to agree on the type of PPPs that are made subject to transboundary assessments on a reciprocal basis. For example transport is one sector that is advisable to be included in the list.

3.5 POST-PROJECT ANALYSIS (Article 7)

91. Post project analysis is not a mandatory activity that would be included in all transboundary EIAs. Still, the Convention provides that the Parties shall determine at the request of one of the Parties whether a post-project analysis shall be carried out. In practice both concerned Parties may have

different views whether such an analysis is necessary. As a result of consultations on such an issue a post-project analysis may or may not be carried out.

92. If a post project analysis is carried out as an application of the Convention, it has to analyse, as a minimum, both the activity as well as its potential adverse transboundary impacts. If the post project analysis provides unexpected results, the Party of origin has to inform the affected Party and carry out consultations concerning necessary measures.

93. A post project analysis can be included in the final decision as a requirement related to the monitoring of the activity. Alternatively, it could be made part of the overall plan for the transboundary assessments from the start of the procedure. A post project analysis is typically based on the monitoring of the activity and its impacts. Monitoring can also be carried out jointly by the Parties and within the territory of all Parties concerned. The Parties should exchange any results gained of the monitoring. Requirements concerning post project analysis can be included in agreements on transboundary EIA.

4. TRANSPOSITION INTO NATIONAL LEGISLATION (Article 2.2)

94. A ratification of the Convention is based on a transposition of the requirements of the Convention into national legislation. This can be achieved by including the necessary transboundary considerations into the national EIA legislation, wherever such legislation exists. The requirements of the Convention may also be included in different pieces of legislation, e.g. those covering environmental protection or physical planning.

95. The transposition of the requirements of the Convention ensures that national authorities

organise the practical application of the Convention. The requirements of the Convention can be further strengthened and clarified by specifying in primary or secondary legislation issues such as the responsibilities of different authorities and the rules of procedures of joint bodies. The national legislation may thus help the other Parties to understand the relationship of a Party to the requirements of the Convention and helps in identifying links between the EIA procedures of the Parties.

5. CREATING BI- AND MULTILATERAL AGREEMENTS AND ARRANGEMENTS (Articles 2.2 and 8 and Appendix VI)

96. As noted throughout this guide there are many issues that can be agreed upon in advance by Parties which expect to have transboundary assessments on a regular basis. The Convention provides a legal basis for agreements (Articles 2.2 and 8). Annex VI to the Convention contains elements for such agreements. These agreements are not a precondition for the application or ratification of the Convention but should be seen as a way of achieving effective application.

97. The study on bilateral agreements (“Bilateral and Multilateral co-operation in the framework of the Convention” (<http://www.unece.org/env/eia>) has shown that there are different types of agreements. First there are general agreements, which contain a statement or declaration of intent to apply the Convention. Those agreements are prepared on national government level. The text of those agreements mainly refers to the text of the Convention. Practical details will have to be dealt with in a different way, for example by creating a joint body or joint Commission.

98. Another type of agreement is a more specific agreement. Those agreements contain detailed practical guidance or recommendations for the application of the Convention in practice. National government levels as well as regional level authorities are involved in preparing those agreements. Some Parties have signed bilateral agreement on how to carry out EIAs in a transboundary context between them. More agreements of this kind are on the way and there are many draft agreements under negotiations. The Convention refers to these agreements as well as to multilateral agreements (Article 2.9).

99. In addition, there are several other agreements that support the application of the transboundary assessments. These include general environmental agreements between two or more Parties. The challenge in developing successful agreements is to

take into account the national legislative requirements on time schedule, on steps and on the order of the steps from both Parties in a way that satisfies both Parties.

100. A tentative list of the general contents of a bi- or multilateral agreement is as follows:

- area of application of the Convention;
- criteria for deciding what is a significant impact;
- naming people or organizations to act as contact points;
- setting up a joint body;
- notifying those who need to know;
- providing information and publicity;
- public participation (public hearings, information meetings, ensuring comments are passed on);
- consultation between the concerned parties;
- reaching a decision;
- post project analysis;
- preventing disputes or settling them;
- arranging translations; and
- deciding who pays.

**DIRECTIVE CONCERNANT L'APPLICATION CONCRÈTE
DE LA CONVENTION D'ESPOO**

PRÉFACE

La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière a été adoptée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991 et est entrée en vigueur le 10 septembre 1997. À la fin de l'année 2005, la Convention d'Espoo comptait les 41 Parties ci-après: Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Canada, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Ukraine et Communauté européenne. À leur deuxième réunion, les Parties ont adopté un amendement à la Convention autorisant les États non membres de la CEE à devenir parties à cet instrument.

La Convention d'Espoo vise à concourir à la viabilité du développement par un renforcement de la coopération internationale dans le domaine de l'évaluation de l'impact que pourrait avoir une activité proposée sur l'environnement. Elle vise plus particulièrement les activités qui pourraient endommager l'environnement dans les autres pays. Son objectif ultime est de prévenir, d'atténuer et de surveiller ces effets transfrontières.

Grâce à la Convention d'Espoo, les facteurs environnementaux sont expressément pris en considération bien avant l'adoption de la décision définitive. La Convention veille aussi à ce que les

habitants des zones susceptibles d'être touchées par un impact préjudiciable soient informés de l'activité proposée. Elle leur donne la possibilité de formuler des observations ou de soulever des objections au sujet de l'activité proposée, ainsi que de participer aux procédures pertinentes d'évaluation de l'impact sur l'environnement. Enfin, elle fait en sorte que ces observations et objections soient communiquées à l'autorité compétente et qu'elles soient prises en considération lors de la décision finale.

Un Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale a été adopté le 21 mai 2003. Il applique les principes de la Convention aux plans, aux programmes, aux politiques et aux textes de loi. Fin 2005, trois États avaient ratifié le Protocole: l'Albanie, la Finlande et la République tchèque.

À leur deuxième réunion, les Parties ont décidé d'élaborer des directives sur l'application concrète de la Convention et sur les accords et arrangements bilatéraux ou multilatéraux et, à leur troisième réunion, elles ont approuvé les directives reproduites dans la présente publication. La Réunion des Parties a recommandé que les Parties tiennent compte des directives lors de la définition des procédures nationales de mise en œuvre de la Convention et de l'application de la Convention à des cas spécifiques. Elle a également engagé les Parties à diffuser les directives auprès des autorités, spécialistes, promoteurs, organisations non gouvernementales et autres parties prenantes, afin de les informer du contenu de la Convention et de les aider à appliquer cet instrument.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉFACE	25
1. INTRODUCTION	29
1.1 Le mandat	29
1.2 Nécessité d'une approche systématique de l'application de la Convention	30
1.3 La Convention dans le cadre du droit international de l'environnement	30
2. SOLUTIONS CONCRÈTES CONCERNANT L'APPLICATION DE LA CONVENTION	31
2.1 Répartition des rôles	31
2.2 Partie administrative	31
2.3 La procédure	32
2.4 Engagement du processus	32
2.5 La notification (art. 2.4, 3.1 et 3.2).....	35
2.6 Communication d'informations (art. 3.4 à 3.7).....	36
2.7 Détermination, par la Partie touchée, de la probabilité d'un impact préjudiciable transfrontière important (art. 3.7) 38	
2.8 Constitution du dossier d'EIE (art. 4.1 et 4.2)	38
2.9 Consultations (art. 5)	39
2.10 Décision définitive (art. 6.1).....	40
3. QUESTIONS SPÉCIFIQUES	41
3.1 Prévention et règlement des différends (art. 15)	41
3.2 Impacts à longue distance (art. 1.8).....	41
3.3 EIE conjointes (art. 2.1 et appendice VI, élément g)).....	41
3.4 Politiques, plans et programmes (art. 2.7).....	42
3.5 Analyse a posteriori (art. 7).....	43
4. TRANSPOSITION DANS LA LÉGISLATION NATIONALE (art. 2.2)	44
5. MISE EN PLACE D'ACCORDS ET D'ARRANGEMENTS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX (art. 2.2 et 8 et appendice VI)	45

1. INTRODUCTION

1. La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, dite Convention d'Espoo (<http://www.unece.org>), ci après dénommée «la Convention» a été signée en 1991. Elle prévoit que les évaluations soient étendues par delà les frontières des Parties lorsqu'une activité proposée est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important. La Convention répondait à une préoccupation croissante concernant les émissions transfrontières et à l'apparition de l'évaluation de l'impact sur l'environnement comme moyen de réduire les effets préjudiciables sur l'environnement de nouvelles activités.

2. La Convention est entrée en vigueur en 1997. Depuis, le nombre des Parties et l'application concrète de la Convention n'ont cessé de progresser. Les présentes directives ont été rédigées à l'intention des autorités compétentes des Parties à la Convention. Elles comportent des indications et des suggestions qui peuvent contribuer à améliorer l'application concrète de la Convention et servir à la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux entre les Parties qui ont affaire à des impacts transfrontières de façon régulière. D'une manière générale, la position défendue dans ces directives est que l'application de la Convention peut et devrait de préférence faire partie d'une démarche systématique en ce qui concerne l'application des prescriptions internationales en matière d'environnement. Dans la pratique, cela signifie que toutes les étapes de la procédure doivent être documentées et que, pour toutes les étapes de l'application de la Convention, les rôles doivent être clairement définis à l'avance.

3. Ce guide pourra aussi être utile aux points de contact nationaux pour les notifications, ainsi qu'aux autorités locales, régionales ou nationales et aux organisations non gouvernementales (ONG), institutions financières internationales (IFI) et au public, qui sont susceptibles de participer à l'application concrète de la Convention. Il passe en revue chacune des étapes de l'application de la Convention et recense les bonnes pratiques sur la base d'expériences propres aux différentes Parties à la Convention.

4. Le présent guide porte principalement sur des questions:

- Qui ont été identifiées comme posant des problèmes lors de l'application de la Convention, ou

- Dont il est important de tenir compte lors de la mise au point d'accords bilatéraux ou multilatéraux destinés à faciliter l'application de la Convention.

1.1 LE MANDAT

5. La deuxième réunion des Parties (Sofia, février 2001) à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière – la Convention – a décidé d'inclure l'élaboration de directives sur l'application concrète de la Convention et sur les accords et arrangements bilatéraux et multilatéraux dans le plan de travail pour 2001 à 2004. Les Pays Bas, la Finlande et la Suède se sont chargés de jouer le rôle de pays chefs de file à cet égard. Ils ont engagé l'Institut finlandais de l'environnement (SYKE) pour coordonner la réalisation des travaux.

6. Les travaux réalisés précédemment conformément au plan de travail pour 1998 à 2000 au titre de la Convention ont permis de produire des documents propres à faciliter l'application concrète de la Convention. Les documents intitulés «Application pratique de la Convention d'Espoo» (Rapport de la deuxième réunion des Parties, annexe II, <http://www.unece.org/env/eia>), «Coopération bilatérale et multilatérale dans le cadre de la Convention d'Espoo» (Rapport de la deuxième réunion des Parties, annexe I, <http://www.unece.org/env/eia>) et «Current Policies, Strategies and Aspects of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context» (Environmental Series no 6, CEE/ONU, 1996) (<http://www.unece.org>) comportent des informations générales et d'autres suggestions. Le présent guide contient un recueil de suggestions pratiques à l'intention de ceux qui participent à des évaluations transfrontières d'impact sur l'environnement en vertu de la Convention.

1.2 NECESSITE D'UNE APPROCHE SYSTEMATIQUE DE L'APPLICATION DE LA CONVENTION

7. Les évaluations transfrontières en vertu de la Convention se sont révélées utiles. L'approche transfrontière garantit que les évaluations couvrent la totalité de la zone géographique de l'impact. En outre, les évaluations transfrontières atténuent les tensions entre les Parties concernées car elles livrent des informations avant que des rumeurs ne se déclenchent et donnent la possibilité aux habitants de la Partie touchée de donner leur avis sur des activités susceptibles d'avoir un impact sur leur environnement.

8. Les évaluations de l'impact sur l'environnement (EIE) ont un caractère pluridisciplinaire. En outre, les questions qu'elles appréhendent varient en fonction des connaissances et des valeurs des différentes parties prenantes et du public. Les EIE dans un contexte transfrontière (ci après dénommées «évaluations transfrontières») sont encore plus complexes. En effet, dans des Parties voisines, la structure des EIE peut différer selon la loi ou pour des raisons historiques ou culturelles. Il n'est pas rare que les critères utilisés pour déterminer quelles activités doivent faire l'objet d'EIE, ou ce qu'il faut considérer comme un impact important sur l'environnement ne sont pas uniformes, de même que la manière de concevoir les EIE, notamment leur rôle dans la prise de décisions et le rôle du public dans leur réalisation.

9. Des Parties voisines peuvent limiter les difficultés que créent les différences en matière de législation et de pratiques en intensifiant l'échange d'informations sur leur législation et leurs pratiques. Par ailleurs, il est parfois difficile d'appliquer la Convention lorsque la réglementation d'une Partie est trop confuse ou insuffisante. Il est, en effet, apparu qu'une méthode de travail précise et des rôles bien définis faciliteraient la réalisation des évaluations.

10. Pour les Parties qui ont fréquemment recours à la Convention, des accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux peuvent être un bon moyen d'aplanir les difficultés liées aux disparités en matière de législation et de pratiques. Dans la suite du présent document, on utilisera le terme «accord» pour désigner tout type «d'accord bilatéral ou multilatéral ou d'autre arrangement» concernant les évaluations transfrontières. Ces accords peuvent constituer un cadre sur mesure pour la réalisation de la procédure d'évaluation entre les deux Parties. Ils sont importants en outre

dans les régions où les EIE conjointes sont fréquentes.

1.3 LA CONVENTION DANS LE CADRE DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

11. La Convention a instauré une nouvelle façon de traiter les impacts transfrontières: les évaluations de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (EIE transfrontières). Les études d'impact existaient dans la réglementation nationale de la majorité des Parties et il était par conséquent possible, sur le plan technique, de les étendre au-delà des frontières, dans le cadre de la Convention. La directive du Conseil de l'Union européenne concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Directive 85/337/CEE, 03 2175, 05/07/1985, p. 40), telle que modifiée par la Directive (97/11/CE, 03 273, 14/03/1997, p. 5) (<http://europa.eu.int/comm/environment/eia>) offrait déjà cette possibilité et la Convention l'a étendue à tous ses signataires.

12. Si la Convention est l'instrument le plus spécifique de la législation internationale en matière d'impact transfrontière, elle n'est pas la seule à traiter de cette question. La Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (<http://www.unece.org/env/lrtap/>), la Convention de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire (<http://www.iaea.org.at/Publications/Documents/Infceires/Others/inf335.shtml>) et la Convention de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (http://untreaty.un.org/English/TreatyEvent2002/Texts/French/Basel_Conv_16.pdf), par exemple, portent sur des questions connexes. En outre, trois autres conventions de la CEE ONU relatives à l'environnement renvoient à la Convention d'Espoo. Il s'agit de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (<http://www.unece.org/env/teia>), de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (<http://www.unece.org/env/water>) et de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (<http://www.unece.org/env/pp>). De nombreuses autres conventions internationales portant sur l'environnement en général, comme la Convention de 1992 sur la diversité biologique (<http://www.biodiv.org/>), établissent des prescriptions quant aux évaluations de l'impact sur l'environnement et encouragent également expressément les évaluations transfrontières.

2. SOLUTIONS CONCRÈTES CONCERNANT L'APPLICATION DE LA CONVENTION

2.1 REPARTITION DES ROLES

13. L'autorité compétente est l'autorité qui est chargée par la Partie de mener à bien l'application concrète de la Convention au niveau national et qui peut avoir également un pouvoir décisionnaire concernant une activité proposée. Il peut s'agir, selon le cas, d'une autorité locale, régionale, d'État ou nationale. Le point de contact est l'autorité qui est chargée par la Partie d'assurer officiellement la liaison avec les autres Parties et le secrétariat de la Convention. On trouvera une liste à jour des points de contact sur le site Web <http://www/unece/org/env/eia> ou en s'adressant au secrétariat.

14. L'application concrète de la Convention incombe certes à l'autorité compétente, mais certaines tâches relèvent clairement du mandat du point de contact. Les rôles de ces deux entités devraient être clairement démarqués et l'information devrait circuler entre elles selon des règles nationales précises, ou autrement, selon le cas. Ces rôles pourraient être définis dans un accord aux termes duquel les points de contact seraient désignés et leurs fonctions précisées (par exemple rôle de boîte aux lettres, d'encadrement ou de déclenchement de la procédure, ou alors utilisation d'un organe commun). L'accord devrait tenir compte également d'autres parties prenantes telles que le promoteur, les institutions financières internationales et les organisations non gouvernementales (ONG).

2.2 PARTIE ADMINISTRATIVE

15. En vertu de la Convention, les Parties sont tenues de prendre toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement. Le processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement est entrepris à cet effet. Pour être efficace, la gestion de ce processus et des procédures formelles connexes dépend d'une bonne application dans les faits des dispositions de la Convention et d'une compréhension réciproque de ce qui distingue, et rapproche, les procédures d'évaluation des deux côtés de la frontière.

16. La méconnaissance des différences au niveau de la législation en matière d'EIE qui est appliquée dans les différentes Parties concernées entrave souvent l'application de la Convention, lorsqu'elle ne la rend pas inopérante car de nombreux éléments de la Convention exigent une coopération étroite entre les Parties. Un dialogue ouvert à un stade précoce permet souvent d'éviter les malentendus et les frictions entre les Parties. En dernier ressort, la Convention prévoit un dispositif juridique officiel de règlement des différends.

17. Les négociations peuvent être organisées avant le lancement des EIE transfrontières, et ce soit au coup par coup, soit par la constitution d'un groupe de travail permanent chargé d'étudier les questions concrètes que soulève l'application, en cours ou à venir, de la Convention. Pourraient être examinés:

- Les arrangements institutionnels;
- Les calendriers;
- Les traductions;
- Le partage des coûts et d'autres questions financières.

18. Au niveau national, il s'est avéré utile d'arrêter un règlement permanent précisant de façon aussi claire que possible les différentes tâches ainsi que les rôles de tous les intervenants. S'il n'a été défini aucun plan précis pour la mise en œuvre de la Convention dans la législation primaire ou secondaire des pays concernés, l'application concrète de la Convention peut paraître complexe. Cette perception s'explique par le fait que la mise en œuvre de cet instrument suppose de nombreuses étapes et parties prenantes.

19. Dans chaque cas particulier le processus d'évaluation s'appuie sur un règlement. Le degré de détail et de formalisme de ce dernier peut varier selon la culture administrative. Lorsqu'une procédure d'application est prévue, il faut élaborer un plan d'application qui soit d'un côté conforme au règlement et d'un autre adopté aux circonstances particulières du cas en question. Il est conseillé de passer par toutes les étapes de la procédure d'application et d'examiner à l'avance l'exécution

de chacune d'entre elles dans chaque cas (voir le paragraphe 21 ci dessous).

20. Les Parties ayant conclu un ou plusieurs accords avec diverses combinaisons de Parties alignent leur règlement national en la matière sur les dispositions de ces différents accords.

2.3 LA PROCEDURE

21. La procédure comprend des étapes distinctes dont chacune doit être exécutée selon les exigences du cas en question, être conforme à l'usage et à la culture des Parties concernées et remplir les conditions énoncées dans la Convention. Ces étapes sont les suivantes: notification des Parties touchées, organisation de la participation et de l'échange d'informations et communication du dossier et des résultats définitifs de l'EIE. Dans l'hypothèse où la Partie touchée déciderait de ne pas participer à l'application de la Convention après avoir été dûment avisée, le processus est suspendu et c'est à la Partie d'origine de décider d'entreprendre ou non une EIE. Un plan général doit être élaboré pour la totalité de la procédure, et chaque étape doit être préparée soigneusement avant d'être exécutée. La législation nationale joue un rôle important lors de l'application de la Convention, mais elle peut occasionner aussi un réordonnement des phases, par exemple la notification et la communication du dossier d'EIE.

2.4 ENGAGEMENT DU PROCESSUS

22. D'après la Convention, l'application concrète de cet instrument commence par une notification. Dans la pratique, certaines tâches doivent être effectuées avant d'expédier la notification. On trouvera dans le présent chapitre une vue d'ensemble des activités que comporte l'engagement de ce processus et des propositions quant à la manière de les mener à bien.

23. La personne morale ou physique qui soulève, dans une Partie, la question de l'application de la Convention peut être différente selon le cas. Il importe que la Convention soit bien connue des entités qui relèvent des Parties à la Convention. Les autorités des différents secteurs, et en particulier à tous les niveaux de l'administration, mais

également les ONG, les institutions financières internationales, les promoteurs et le public, devraient recevoir des informations au sujet de la Convention et de son contenu par différents moyens (les comités de l'environnement, par exemple). De la sorte, on peut s'assurer que la connaissance des cas qui risquent de surgir parvient aux autorités compétentes et aux points de contact, lesquels peuvent engager officiellement la procédure.

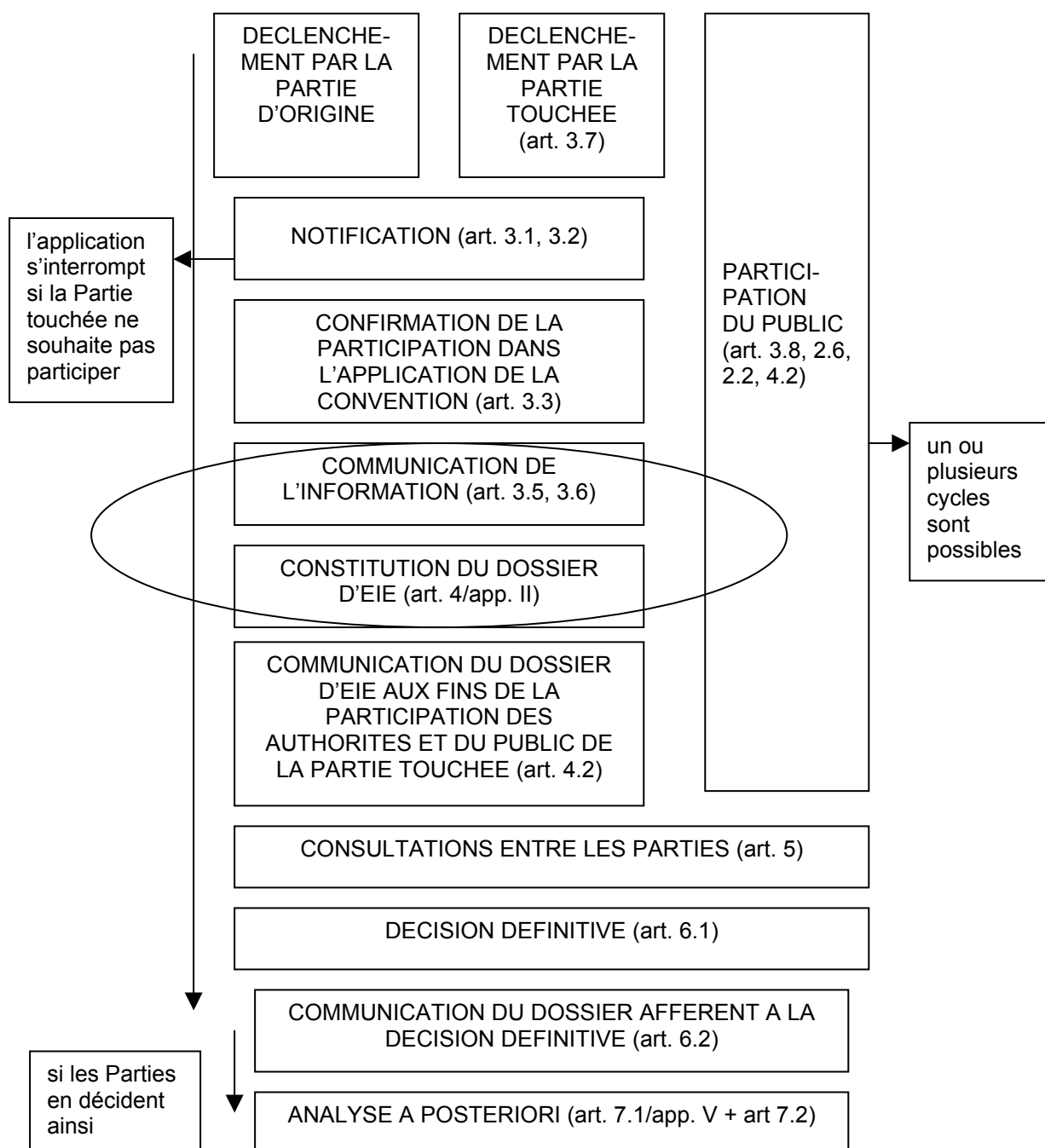
2.4.1 Criblage

24. L'appendice I de la Convention donne une liste des activités qui appellent automatiquement l'application de la Convention si elles sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière significatif. Il faut donc commencer par déterminer si l'activité considérée présente ce risque: cette opération est souvent dénommée «criblage» («screening»). Certaines Parties trouveront peut être que la liste susmentionnée ne recouvre pas toutes les activités pertinentes, d'où l'utilité de conclure un accord prévoyant d'autres activités appelant toujours une EIE transfrontière. L'appendice III énonce des critères généraux qui devraient aider à déterminer l'importance de l'impact sur l'environnement d'activités qui ne sont pas inscrites à l'appendice I.

25. Il existe en outre d'autres types d'activités qui, dans les conditions particulières de la zone limitrophe, sont susceptibles d'avoir des impacts transfrontières significatifs. Elles peuvent être identifiées localement à l'avance afin que l'évaluation transfrontière puisse être lancée aisément. L'évaluation des politiques, plans et programmes et les problèmes liés au transport à longue distance de certains polluants peuvent également soulever des questions particulières. Les Parties concernées devraient étudier la nécessité d'appliquer la Convention dans ces cas précis (art. 2.5).

26. La Convention s'applique dans la plupart des cas à des Parties voisines. On notera cependant qu'elle peut viser aussi des activités ayant des impacts transfrontières à longue distance, telles celles qui libèrent des polluants dans l'air ou dans l'eau, qui risquent d'avoir des retombées sur les espèces migratrices ou qui ont des incidences sur le climat.

Diagramme des différentes étapes de l'évaluation selon la Convention



27. Les textes juridiques régissant les critères de déclenchement d'évaluations environnementales au niveau national ne sont pas uniformes, ce qui risque de brouiller le processus décisionnel concernant l'applicabilité de la Convention. Les programmes internationaux, nationaux et régionaux de protection de l'environnement peuvent livrer des critères utiles à la détermination de seuils ou d'autres paramètres. Dans le numéro 6 de la série de publications de la CEE consacrée à l'environnement, le chapitre intitulé «Specific Methodological Issues of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context» (Questions spécifiques liées à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière) (<http://www.unece.org/env/eia>) renseigne sur la détermination de l'«importance» de l'impact. On peut définir par accord les critères d'envergure et de grandeur et s'entendre ainsi sur des valeurs seuils.

28. Il pourrait être souhaitable de notifier aussi aux Parties voisines les activités qui semblent présenter un faible risque d'impact transfrontière important. Ainsi informées, les Parties qui risquent d'être touchées sont libres de décider de participer ou non à la procédure. Dans le cas contraire, on prendrait le risque de se trouver dans une situation embarrassante, d'autres Parties pouvant demander des informations au sujet d'activités qui ont déjà dépassé la phase d'EIE. Il existe plusieurs cas dans lesquels la Partie touchée aurait seulement souhaité être tenue informée.

29. Lorsque la Partie touchée estime que la Convention est susceptible d'être appliquée même si elle n'a reçu aucune notification, elle peut engager des discussions avec la Partie d'origine au sujet de l'importance de l'impact (art. 3.7). Il arrive que le public de la Partie touchée soulève la question des retombées néfastes d'une activité menée par une autre Partie et qu'il demande aux Parties de commencer à échanger des informations en vertu de la Convention (art. 3.7). Le public peut présenter ses requêtes aux autorités compétentes de la Partie touchée, et ce, soit directement, soit par l'intermédiaire des autorités locales, régionales ou nationales. Un criblage mené selon des règles claires et précises peut aider à faire face à ce genre de situation et permettre de régler tout différend qui pourrait surgir.

2.4.2 Arrangements institutionnels

30. La Convention précise les étapes officielles de la procédure et donne des indications au sujet des points de contact, mais ne contient aucune disposition au sujet des contacts informels ou des

négociations qui ont lieu dans de nombreuses zones frontalières entre les autorités à différents niveaux. Les contacts officiels et les négociations doivent répondre aux conditions légales qui sont énoncées dans la Convention, mais il est utile de se mettre en rapport avec le point de contact suffisamment à l'avance pour donner à la Partie concernée le temps de s'organiser. La désignation d'un «point de contact» au niveau régional, voire même local, ne serait par ailleurs pas superflue.

31. Il importe de déclencher des négociations officieuses tout au long du processus, et particulièrement dès le démarrage de la procédure. Seraient parties à ces négociations:

- Les points de contact, le promoteur et les autorités responsables dans la Partie d'origine;
- Les autorités responsables dans les régions frontalières et transfrontalières;
- Le promoteur, les autorités et les institutions financières internationales;
- Le promoteur, les autorités et les ONG.

32. Les institutions financières internationales jouent un rôle de premier plan dans les évaluations de l'impact sur l'environnement entreprises dans de nombreuses Parties à la Convention. Toutefois, n'étant pas elles-mêmes Parties à la Convention, elles n'ont pas les moyens d'en appliquer officiellement le texte, encore que toutes ces institutions ont un règlement interne concernant ce type d'évaluations. Il est donc souhaitable de mettre au clair les relations entre les institutions financières internationales et les Parties à la Convention à proprement parler: de la sorte, le règlement interne de ces institutions concernant les EIE peut être aligné sur la législation des Parties ainsi que sur les dispositions de la Convention.

2.4.3 Aspects financiers

33. L'application de la Convention a plusieurs incidences financières. Selon l'interprétation qui a été faite du principe du «pollueur payeur», les frais de traduction des différents documents du dossier d'EIE devraient être à la charge de la Partie d'origine (le promoteur). En outre, certaines mesures de procédure ont de toute évidence des retombées financières (publication de documents dans la partie touchée, présentation du dossier d'EIE aux fins d'examen par le public, auditions publiques, etc.).

34. Il convient d'arrêter les modalités financières de la procédure à un stade précoce de celle-ci. Lorsque tous les intervenants sont informés à l'avance du rôle qu'ils seront appelés à jouer, ils peuvent affecter les ressources financières nécessaires et relier l'opération à d'autres processus. Des accords pourraient être conclus sur des aspects financiers tels que :

- Le coût des études transfrontières spéciales;
- Le coût de la traduction;
- Le coût des auditions publiques et des autres procédures participatives dans la Partie touchée.

35. Ces coûts peuvent être pris en charge par :

- Le promoteur;
- La Partie touchée;
- La Partie d'origine;
- Une institution financière internationale;

ou par une combinaison de ces entités.

36. Il peut arriver qu'une ONG fournisse une contribution en nature, par la traduction d'une documentation complémentaire présentant un intérêt particulier (inventaires de la faune et de la flore sauvage, par exemple).

2.4.4 Échéancier

37. Toutes les Parties à une EIE transfrontière ont intérêt à arrêter des échéanciers aussi précis que possible. Les autorités concernées peuvent prévenir, ou limiter, les retards en établissant le calendrier suffisamment à l'avance. Pour plus d'efficacité, il serait peut-être bon d'étudier la possibilité de fusionner certaines étapes de la procédure d'EIE. Par exemple, il sera éventuellement superflu de communiquer un complément d'information après confirmation, par la Partie touchée, de sa participation à la procédure, si la notification contient déjà toutes les informations nécessaires.

38. Les délais de la procédure de mise en application de la Convention devraient être fixés dès le déclenchement du processus afin de conférer à ce dernier une structure et un calendrier précis et de faire en sorte qu'aucune Partie n'ignore l'enchaînement des différentes étapes. Les délais devraient être examinés avec toutes les entités

concernées à un stade précoce. Il se peut que certaines Parties appliquent des règles strictes concernant le calendrier de la participation du public, ce qui risque de compliquer la liaison entre l'EIE transfrontière et l'EIE nationale. Il se peut aussi que les institutions financières internationales appliquent, en matière de délais, des règles qui leur sont propres. En mettant en évidence, dès le départ, les différents impératifs, on pourra assurer la fluidité du processus et éviter les retards ou les interventions précipitées qui risquent d'être source de confusion pour ceux qui participent à l'EIE transfrontière.

39. Il importe par ailleurs d'allouer un délai précis à chacune des étapes du processus, et plus précisément à :

- L'envoi de la notification officielle;
- La réponse à la notification;
- La consultation et la participation du public;
- La communication de la décision définitive.

2.5 LA NOTIFICATION (art. 2.4, 3.1 et 3.2)

40. Étape officielle et obligatoire, la notification marque le déclenchement de la procédure de mise en application de la Convention. Quelquefois précédée de contacts informels, elle peut émaner des points de contact officiels à destination de leurs homologues ou d'autres autorités responsables à cet égard en vertu de la législation nationale ou d'autres accords. Pour éviter tout malentendu, la notification, ou une copie de celle-ci, devrait être expédiée au point de contact, lequel la transmettra à l'autorité responsable à proprement parler. Il est fortement recommandé d'engager des contacts (informels) préalables à la notification afin que les deux Parties puissent avoir le temps de préparer les étapes suivantes de la procédure. L'importance de la notification officielle tient au caractère formel qu'elle confère à la procédure. On trouvera un modèle de notification sur le site Web de la Convention à l'adresse <http://www.unece.org/env/eia>.

2.5.1 Délai de la notification

41. La notification doit être envoyée au plus tard lorsque le public de la Partie d'origine est informé du processus d'EIE au niveau national. Il est recommandé de l'expédier aussitôt que possible, de

préférence avant le cadrage («scoping»), si cette dernière étape est prévue (voir les paragraphes 37 à 39 ci dessus). Toutes les Parties dont il a été établi qu'elles risqueraient d'être touchées par l'activité devraient recevoir une notification. En cas d'EIE transfrontière conjointe, c'est à dire lorsque deux Parties à la Convention sont en même temps Partie touchée et Partie d'origine, notamment en cas de construction de voies de transports transfrontières, l'envoi réciproque de notifications officielles permet de préciser les rôles de chacune d'entre elles.

42. Les accords conclus doivent préciser le moment de la notification. Ce dernier dépend de la question de savoir si la procédure d'EIE de la Partie d'origine: a) prévoit une étape officielle dans laquelle la participation du public à la mise en évidence des questions à examiner est obligatoire; b) prévoit une étape officielle de mise en évidence des questions sans participation du public; ou c) exclut toute étape officielle de ce type. L'étape officielle de mise en évidence des questions à examiner dans l'EIE, souvent dénommée cadrage, est le moment propice à une notification précoce.

2.5.2 Contenu de la notification (art. 3.2)

43. Le contenu de la notification est indiqué à l'article 3.2. En outre, le Groupe de travail de la CEE a fourni un modèle de notification (Rapport de la première réunion des Parties, <http://www.unece.org/env/eia>). Il est recommandé d'ajouter à la notification les «autres» informations prévues à l'article 3.5: ceci accélérerait le processus par la suppression d'un cycle d'échange d'informations. Les renseignements complémentaires sur l'activité et ses impacts possibles permettent aussi à la Partie touchée de décider de participer ou non à l'EIE.

2.5.3 Répondre à une notification et confirmer sa participation à la procédure d'évaluation (art. 3.3)

44. Les Parties devraient toujours répondre aux notifications dans les délais indiqués par la Partie d'origine. Même négative, cette réponse est importante car elle permet à la Partie d'origine de planifier le processus d'EIE au niveau national. La réponse à la notification et la confirmation de la participation devraient tenir compte du calendrier de l'évaluation de l'impact sur l'environnement qui est prévu dans la législation nationale des Parties.

2.6 COMMUNICATION D'INFORMATIONS (art. 3.4 à 3.7)

45. Si une Partie susceptible d'être touchée décide de ne pas participer à l'évaluation et le fait savoir dans sa réponse à la notification, la procédure de mise en application prend fin. Si, en revanche, la Partie touchée veut soit être informée, soit participer, la procédure se poursuit avec un nouvel échange d'informations.

46. Si des informations additionnelles n'ont pas été communiquées à la Partie touchée dans la notification, celles ci doivent être envoyées dès que la Partie touchée a signifié son intention de participer. L'échange d'informations se poursuit alors entre les Parties tout au long du processus. Les délais donnés par l'organe responsable, qui devraient de préférence être convenus à l'avance afin de pouvoir être aussi bien réalistes qu'acceptables au plan juridique, devraient être observés (voir les paragraphes 37 à 39 ci dessus).

2.6.1 Nature des documents

47. Le dossier d'EIE doit comprendre tous les éléments pertinents qui sont mentionnés à l'appendice II de la Convention. La définition des solutions de remplacement est généralement considérée comme étant la partie la plus difficile de l'établissement du dossier, mais aussi l'une des plus importantes. Ces options, sur lesquelles s'appuie la totalité de l'évaluation, devraient être définies sans tarder.

2.6.2 Entité qui communique et entité qui reçoit les informations

48. Dans ses articles 3.8 à 4.2, la Convention dispose que les deux Parties concernées veillent à ce que le public de la Partie touchée soit informé de l'activité proposée et ait la possibilité de formuler des observations. Les observations du public au sujet du dossier d'EIE peuvent être transmises à l'autorité compétente soit directement soit, s'il y a lieu, par l'intermédiaire de la Partie d'origine. La Convention ne donne aucune information précise quant à l'autorité concernée.

49. Les Parties devraient savoir dès les tous premiers stades de l'évaluation, et au plus tard au moment de la notification, quelles sont les autorités qui échangent les informations. Les rôles peuvent varier selon le type d'échange:

- Envoi de document (par exemple une notification);

- Communication de renseignements au public;
- Communication des observations du public.

50. Il faudra indiquer clairement comment l'information provenant du public sera communiquée à la Partie d'origine, qui est responsable d'informer le public de la Partie touchée et comment les observations du public seront transmises.

51. La circulation de documents tels que la notification ou le dossier d'EIE se fera toujours entre les autorités des Parties respectives. Pour la communication des informations au public et des observations en provenance de ce dernier, il existe diverses solutions:

- Cette responsabilité incombe à une autorité de la Partie touchée (point de contact ou autre autorité); le public de la Partie touchée peut envoyer ses observations soit directement à l'autorité compétente de la Partie d'origine, soit par l'intermédiaire du point de contact ou de l'autorité compétente de la Partie touchée;
- L'information du public de la Partie touchée incombe à l'autorité du pays d'origine (autorité compétente) ou à l'auteur de la proposition (promoteur); le public de la Partie touchée envoie ses observations directement à l'autorité compétente de la Partie d'origine, ou bien directement au promoteur, en envoyant copie des observations à l'autorité compétente de la Partie touchée;
- La responsabilité de l'opération est partagée entre les autorités des deux Parties.

52. L'avantage de la première solution est que l'autorité de la Partie touchée est généralement bien informée des moyens de publication et de communication du dossier d'EIE au public aux fins d'examen. L'inconvénient, selon les dispositions prises, pourrait être les délais de transmission, particulièrement lorsque les observations du public sont envoyées en premier à l'autorité de la Partie touchée. La deuxième solution présente l'avantage de communiquer l'information directement au public et d'envoyer les observations directement à la Partie d'origine, d'où une accélération du processus. Par contre, l'autorité de la Partie d'origine risque de ne pas être au fait des particularités locales en ce qui concerne les modes de publication des documents et les modalités d'accès du public aux dossiers disponibles, aux fins d'examen. Les avantages de l'une et l'autre solution

peuvent être conjugués pour donner la troisième option: une responsabilité partagée entre les autorités des deux Parties, mais cette formule appelle une définition plus précise des tâches et une nouvelle répartition des rôles.

53. Les rôles et les responsabilités dans l'échange d'informations peuvent être définis dans le cadre d'un accord.

2.6.3 Participation du public (art. 2.2, 2.6, 3.8 et 4.2)

54. La Convention fait obligation de donner au public de la Partie touchée la possibilité de participer au processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement. La participation étant perçue dans la Convention comme un droit d'être informé et un droit d'exprimer ses vues, l'application concrète de cet instrument devrait intégrer ces aspects. L'un des principaux obstacles à la participation du public tient au fait que la législation et la pratique en la matière sont différentes d'une Partie à l'autre, d'où la nécessité d'adapter les modalités de la participation à l'usage dans la Partie touchée.

55. Au-delà du public au sens large, la consultation pourrait faire intervenir des autorités différentes, des spécialistes, les institutions financières internationales et les ONG des deux côtés de la frontière. Pour que l'information puisse passer sous une forme correcte, qu'elle soit bien ciblée et que sa formulation soit la plus appropriée, les parties prenantes et les groupes cibles doivent être clairement définis. Il arrive que de nombreux intéressés détiennent des renseignements et qu'ils puissent contribuer utilement à rassembler des informations. Il faudra cependant que l'autorité compétente veille à ce que l'information soit impartiale et de qualité (voir également les paragraphes 33 à 35 ci dessus).

56. Élément essentiel de l'application de la Convention, la participation du public fait l'objet de lignes directrices précises quant à sa planification. Celles-ci sont à l'étude et pourront être consultées sur le site Web de la Convention à l'adresse <http://www.unece.org/env/eia>. Des dispositions détaillées concernant l'information du public au sujet des modalités de sa participation au processus d'évaluation transfrontière peuvent être incorporées dans un accord dans lequel seraient indiqués clairement les rôles et les responsabilités en matière d'information du public et de communication des observations de ce dernier à l'autorité compétente de la Partie d'origine.

57. La Convention de la CEE sur l'accès à l'information, la participation du public au

processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus, 1998) énonce les conditions fondamentales de la participation du public (<http://www.unece.org/env/pp>).

2.6.4 Traduction des documents

58. L'application concrète de la Convention se caractérise par la multiplicité des langues des Parties concernées. Certaines études ont fait apparaître que même des difficultés mineures au niveau de la compréhension du texte peuvent retarder la participation du public ou des autorités. C'est notamment le cas de langues apparentées telles que les langues scandinaves, germaniques et slaves.

59. Certes, la Convention ne traite pas des questions de langue, mais il importe que l'information soit fournie dans un idiome compris par les participants. Il est recommandé aux Parties d'organiser les tâches et de décider des responsabilités en matière de traduction dès le déclenchement de la procédure d'évaluation. Au préalable, il faudra bien cerner le groupe cible.

60. Il faudra définir:

- Les parties des documents qu'il est prévu de communiquer:
 - À la Partie touchée;
 - Aux autorités régionales/locales de la Partie touchée;
 - Au public de la Partie touchée;
- Les choix linguistiques des groupes cibles;
- Les langues dans lesquelles devront être traduits les différents documents;
- La langue dans laquelle les réponses peuvent être communiquées;
- L'entité responsable des traductions et de la qualité de la traduction, tant au niveau de l'information communiquée que de l'information reçue;
- L'entité qui prend en charge le coût de la traduction des informations, tant données que reçues.

61. Il arrive que l'on établisse les traductions en anglais ou en russe plutôt que dans la langue de la Partie touchée lorsqu'il y a participation d'une institution financière internationale ou lorsque

l'évaluation fait intervenir plus de deux Parties. Il importe qu'au moins certaines parties des documents soient traduites dans la langue de la Partie touchée.

62. La nécessité d'établir des traductions est déterminée par les différences de langue entre les Parties concernées. De façon générale, ces questions peuvent être réglées par un accord conclu entre les Parties précisant les documents à traduire, l'entité responsable des traductions, leur qualité et leur coût. Ces mêmes accords peuvent fixer aussi les conditions relatives aux calendriers des traductions ainsi qu'aux délais qui leur sont alloués, et préciser l'entité responsable de l'interprétation lors des auditions.

2.7 DETERMINATION, PAR LA PARTIE TOUCHEE, DE LA PROBABILITE D'UN IMPACT PREJUDICIALE TRANSFRONTIERE IMPORTANT (art. 3.7)

63. La Partie d'origine doit avoir déterminé les impacts préjudiciables probables de l'activité considérée pendant la phase d'engagement de la procédure. Même si cette Partie parvient à la conclusion qu'il n'y a pas lieu d'invoquer la Convention, la Partie touchée peut en juger autrement et donc vouloir engager des discussions avec la Partie d'origine. En cas de désaccord, l'une ou l'autre Partie peut demander à une commission d'enquête de rendre un avis conformément aux dispositions de l'appendice IV. Des entretiens officieux avec la Partie touchée dès le déclenchement de la procédure, ou une simple notification à l'adresse de la Partie touchée, permet d'éviter de se trouver dans ce genre de situation.

2.8 CONSTITUTION DU DOSSIER D'EIE (art. 4.1 et 4.2)

64. Une fois qu'il a rassemblé, au niveau national et dans les Parties touchées, tous les documents intéressant l'évaluation de l'impact sur l'environnement, le promoteur établit le dossier. Lorsque l'évaluation se fonde sur une application de la Convention, ledit dossier porte au minimum sur les points qui sont énumérés à l'appendice II de la Convention.

65. Le dossier doit être communiqué à la Partie touchée. En pratique, il peut être envoyé au point de contact ou à une autre autorité de la Partie touchée qui est responsable à ce niveau en vertu de la législation nationale ou si les deux Parties en

décident ainsi dans un cadre général (par exemple dans un accord) ou en l'espèce. Dans l'un et l'autre cas, la communication du dossier peut se faire par l'intermédiaire d'un organe commun, lorsqu'il en existe un et si cela se justifie.

66. Le dossier doit être transmis au public pour qu'il fasse part de ses observations, celles-ci étant rassemblées ultérieurement. Selon la Convention, les deux Parties sont conjointement responsables de la distribution du dossier et de la collecte des observations. Il faudra décider de la Partie à qui incombera cette tâche et de la manière dont celle-ci devra être menée à bien. Les paragraphes relatifs à la communication des informations donnent des indications quant aux modalités de la circulation de l'information. Il importe de définir ces modalités pendant la phase de déclenchement de la procédure ou au plus tard dès la notification. Il est extrêmement important aussi de fixer des délais pour la communication du dossier ou pour la réponse du public. Ces délais doivent être réalistes tant du point de vue des participants que de celui des autorités.

2.9 CONSULTATIONS (art. 5)

67. Une fois le dossier d'EIE constitué, la Partie d'origine doit engager sans délai des consultations avec la Partie touchée. Au moment de planifier les consultations, il faudra décider:

- Des autorités et organes qui pourraient, ou devraient, participer aux consultations;
- Des modalités et de la date des consultations;
- De la manière dont les Parties sont informées des conclusions des consultations et de l'exploitation de celles-ci.

68. Les cultures étant diversement sensibles à des questions telles que la participation et les calendriers, les accords pourraient prévoir des dispositions à cet effet.

2.9.1 Délais

69. Une durée raisonnable pour les consultations doit être fixée (voir également les paragraphes 37 à 39 ci-dessus). Cette décision peut être prise au cas par cas. Les consultations devront toujours être menées avant que la décision définitive ne soit prise afin que leurs conclusions puissent peser sur la décision et sur les conditions que celles-ci pourraient imposer à l'activité considérée.

2.9.2 Questions à aborder

70. Il est donné à l'article 5 des indications quant aux questions sur lesquelles les consultations peuvent porter, par exemple les solutions de remplacement possibles à l'activité proposée, les autres formes d'assistance mutuelle envisageables pour réduire tout impact transfrontière préjudiciable important de l'activité proposée et toute autre question pertinente relative à l'activité proposée. Un autre élément important pourrait être négocié, à savoir la surveillance pendant la phase de construction. Il est possible aussi que les Parties proposent des points additionnels pendant les consultations (par exemple des mesures d'atténuation précises, des activités de surveillance ou une analyse a posteriori).

2.9.2 Rôles des différentes Parties prenantes lors des consultations

71. La Convention n'indique pas avec précision les entités qui devraient participer aux consultations. Toutefois, les consultations officielles devraient se tenir à un niveau suffisamment élevé car elles représentent des négociations entre États nationaux, et les Parties pourraient vouloir y faire participer d'autres organes. Il peut être par ailleurs utile de se réunir plus souvent et de commencer par un échange d'informations entre experts (par exemple des experts des autorités des secteurs concernés), la présence de tels spécialistes ayant été jugée utile pour veiller à ce que les consultations ne dévient pas des points essentiels. Les consultations peuvent se dérouler également par écrit (voir également les paragraphes 37 à 39 ci-dessus).

2.9.3 Modalités des consultations

72. Il est utile de diversifier les modalités des consultations afin que la circulation des informations se fasse efficacement à tous les stades du processus, compte tenu des différences culturelles au niveau de la communication et de la négociation. Ces différentes modalités sont les suivantes:

- Un organe commun;
- Des réunions d'experts;
- Des réunions électroniques, des échanges de courriels ou des lettres officielles;
- Des réunions de responsables à un niveau intermédiaire ou élevé (voir également le paragraphe 71 ci-dessus).

2.10 DECISION DEFINITIVE (art. 6.1)

73. La Partie d'origine communique à la Partie touchée la décision définitive ainsi que les motifs et considérations sur lesquels elle repose. Ceux-ci devraient rendre compte également de l'impact sur la Partie touchée.

74. Pour instaurer la confiance, on pourra préciser comment les observations des autorités et du public de la Partie touchée ainsi que les conclusions des consultations seront prises en considération. Sans pour autant devoir se conformer strictement aux propositions ou requêtes de la Partie touchée, la Partie d'origine devra néanmoins prendre celles-ci dûment en considération compte tenu d'autres éléments, selon la législation en vigueur. Le principe de base est que les observations doivent être traitées sur un pied d'égalité, indépendamment des frontières nationales, car si le doute plane quant à la manière dont les observations des autorités ou du public de la Partie touchée sont prises en considération, la motivation à participer risque d'en pâtir et un climat de méfiance risque de s'instaurer. Si les particuliers de la Partie touchée ont le droit de former un recours contre la décision de la Partie d'origine, la décision elle-même, ou une annexe à celle-ci, devrait renseigner sur ce droit (voir également les paragraphes 54 à 57 ci-dessus).

2.10.1 Consultations menées sur la base d'informations complémentaires obtenues après la décision

75. Si des informations complémentaires intéressantes la décision sont obtenues après la décision définitive mais avant le lancement de l'activité considérée, la Partie d'origine devrait en aviser les Parties concernées. Si l'une d'entre elles le demande, des négociations supplémentaires doivent être menées sur la nécessité ou non de revoir la décision, en prévoyant notamment des activités de surveillance, des conditions additionnelles ou des mesures d'atténuation.

2.10.2 Répartition des rôles

76. Le point de contact ou les autres autorités responsables en vertu de la législation de la Partie d'origine ou d'un accord peuvent communiquer la décision définitive à la Partie touchée. Pour la manière dont les autorités et le public de la Partie touchée sont informés et reçoivent ladite décision, voir les paragraphes 48 à 53 ci-dessus.

77. Le rôle de chacun dans la communication de la décision pourrait être traité de manière exhaustive dans un accord.

3. QUESTIONS SPÉCIFIQUES

3.1 PREVENTION ET REGLEMENT DES DIFFERENDS (art. 15)

78. La Convention prévoit un cadre et une procédure de règlement des différends. En vertu de l'article 15, les Parties concernées recherchent une solution aux différends par voie de négociation. Toutefois, l'échange d'informations et la conduite de négociations avant d'engager une procédure d'application de la Convention réduisant la probabilité d'un différend, il est toujours utile de les organiser. On peut également prévoir des mécanismes de règlement des différends dans des accords fondés sur la Convention.

3.2 IMPACTS A LONGUE DISTANCE (art. 1.8)

79. L'expression «impact transfrontière» telle qu'elle est définie dans la Convention englobe les impacts à longue distance, ce qui signifie qu'il est obligatoire d'envisager également la probabilité d'impacts de ce type.

3.2.1 Les activités et leur impact

80. Dans un premier temps, il convient de mettre en évidence les types d'activités qui risquent d'avoir des impacts à longue distance. La principale difficulté réside dans la détermination du moment où une activité particulière contribue de façon importante à un impact à longue distance. Par exemple, des polluants industriels qui se déplacent sur de longues distances peuvent avoir des impacts à longue distance, mais la contribution d'une seule et unique activité est souvent minime. D'un autre côté, une activité qui a des impacts sur les animaux migrants a des incidences transfrontières sur de longues distances. On pourra énumérer dans des accords les activités dont l'impact à longue distance doit être étudié.

3.2.2 La région

81. Une fois les activités définies, il faut déterminer les Parties qui risquent d'être touchées par leurs impacts. La difficulté consiste à cerner les zones d'impact «réalistes» afin de déterminer quelle Partie à la Convention risque d'être touchée, et

donc devant être informée de l'activité. Il est plus facile de déterminer l'échelle des impacts si l'on considère les zones ou régions comme des entités géographiques – telles que bassins fluviaux, bassins versants, régions de montagne et voies d'eau – et en mettant en évidence les mécanismes qui peuvent donner lieu à des impacts. Il est très important de déterminer l'ampleur de l'impact de l'activité elle-même par rapport aux effets «de fond» d'autres activités.

3.2.3 Faire face à la complexité des questions

82. En cas d'impacts à longue distance, la situation est beaucoup plus compliquée que lorsqu'il s'agit d'une simple évaluation transfrontière faisant intervenir deux Parties. Dans le premier cas, les Parties touchées peuvent être nombreuses et avoir chacune sa langue. Pour que le volume ne dépasse pas un niveau réaliste, il est souhaitable d'utiliser, selon le cas, une ou plusieurs des trois langues officielles de la CEE dans la notification (voir également les paragraphes 58 à 62 ci dessus). Des problèmes peuvent surgir également lorsque les prescriptions légales de Parties différentes entrent en jeu. La base de données sur l'EIE dans un contexte transfrontière (EnImpAs, <http://www.unece.org/env/eia>) renseigne sur la législation de différents pays et pourrait aider à l'application concrète de la Convention. Chaque Partie pourrait contribuer à cette source de données en transmettant périodiquement des renseignements actualisés concernant sa législation sur le Web, dans une ou plusieurs des langues officielles de la CEE.

3.3 EIE CONJOINTES (art. 2.1 et appendice VI, élément g)

83. L'EIE conjointe est un cas d'espèce dans l'application de la Convention. Dans la pratique, deux situations peuvent se présenter:

- Des projets conjoints ayant des incidences sur l'une des deux Parties d'origine ou sur les deux (par exemple, autoroutes transfrontières);
- Des projets conjoints ayant des impacts non seulement sur l'une des deux Parties d'origine, mais également sur d'autres Parties (par exemple oléoducs dans un bassin hydrographique).

84. Dans le premier cas, les Parties devraient s'entendre sur les points suivants: date à laquelle les projets devront démarrer, si elles ont ou non l'intention de réaliser deux EIE distinctes (c'est à dire suivre deux procédures différentes, avec constitution de deux dossiers d'EIE différents, et s'en informer mutuellement) et si une ou plusieurs des étapes de la procédure seront menées conjointement. Il existe de multiples manières de mener les étapes de la procédure d'EIE conjointement et de répartir les rôles entre les deux Parties. Dans le second cas, les deux Parties devront résoudre en plus le problème des modalités de la participation des autres Parties touchées. D'un point de vue pratique, il peut être utile de partager les responsabilités entre les Parties, mais l'obligation de mener à bien le processus incombe individuellement aux Parties qui se considèrent comme étant la Partie d'origine. Pour que l'EIE conjointe se déroule sans problème, le rôle de chacune des deux Parties devra être défini au début de chacune des étapes de l'évaluation. Les Parties qui sont appelées à entreprendre périodiquement des évaluations transfrontières conjointes – si, par exemple, du fait de leur emplacement géographique, des ressources ou des trajectoires chevauchent leurs frontières – peuvent résoudre de nombreux problèmes en concluant des accords bilatéraux sur l'EIE transfrontière.

3.3.1 Étapes préliminaires

85. Une EIE conjointe peut débuter par l'organisation d'une réunion préparatoire entre les Parties d'origine (celles ci peuvent être au nombre de deux ou plus) afin d'élaborer la notification et de préparer la procédure. Des points pratiques tels que calendrier, le niveau des participants et les mesures à prendre devront être arrêtés à cette réunion. Il est utile de préciser, pour chaque Partie, un calendrier distinct conformément à la législation nationale. Cependant, en informant les autres Parties, on peut établir un calendrier souple qui convienne à toutes les Parties et est connu de toutes. Pour résoudre les questions concrètes, on peut par exemple constituer un organe commun qui se réunirait périodiquement tout au long du processus et jouerait, de façon générale, un rôle de coordonnateur en ce qui concerne les calendriers et d'autres questions pratiques liées à la gestion du processus. Les participants aux réunions peuvent se rencontrer en personne ou communiquer par voie électronique (courrier électronique ou matériel audiovisuel).

3.3.2 Notification

86. La notification devrait être envoyée à toutes les Parties touchées. À ce stade, il peut y avoir échange de notifications car les intervenants sont à la fois Partie d'origine et Partie touchée. En outre, des

terces Parties, qui sont uniquement touchées par l'activité, peuvent entrer en jeu. Les raisons de la notification croisée sont les suivantes: 1) satisfaire aux exigences de la Convention; 2) faire en sorte que le processus soit dénué de toute ambiguïté; et 3) conserver le lien entre ce dernier et le processus national d'EIE. Les documents, qui peuvent être en partie les mêmes, devraient comprendre des références croisées afin que chaque destinataire sache que les différentes notifications traitent de la même affaire.

3.3.3 Évaluation

87. Lorsque les Parties qui souhaitent participer à l'EIE conjointe ont été identifiées, la procédure rationnelle voudrait que les opérations de criblage, de cadrage et d'élaboration de la documentation, et éventuellement d'autres étapes, soient menées à bien conjointement, même si certaines caractéristiques particulières des impacts d'un côté de la frontière nécessitent, en partie, des analyses séparées. Les organes communs peuvent aider à assurer la cohérence de la documentation. Si les Parties apprécient très inégalement les impacts, l'évaluation conjointe est plus difficile à mener à bien et l'opération risque d'exiger des négociations poussées. En pareil cas, il est hautement souhaitable de mettre sur pied un organe commun composé des autorités chargées de l'EIE qui assurerait le contrôle de l'ensemble de l'évaluation.

3.3.4 Après l'évaluation

88. Toutes les Parties d'origine prendront, chacune de son côté, les décisions concernant les activités, comme le veulent la législation nationale et la Convention. D'un autre côté, une surveillance qui s'étend au-delà du territoire d'une Partie donnée gagne à être menée conjointement, par exemple par la constitution d'une équipe spéciale mixte ou en faisant appel à un organe bilatéral ou multilatéral qui se chargerait de la surveillance dans le cas considéré.

3.4 POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES (art. 2.7)

89. La Convention stipule que les Parties s'efforcent d'appliquer cet instrument aux politiques, plans et programmes, de sorte que l'évaluation n'est pas à proprement parler obligatoire. De plus, elle est encore embryonnaire, et les données d'expérience sont rares. Toutefois, la Directive communautaire récente sur l'évaluation stratégique environnementale (Directive 2001/42/CE du Parlement et du Conseil européens relative à l'évaluation des incidences de certains

plans et programmes sur l'environnement) (<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-legalcontext.htm>) fait obligation aux États membres de l'Union européenne de réaliser des évaluations transfrontières également pour les plans et programmes. Cet impératif sera étendu aux pays de la CEE puisqu'un protocole à la Convention d'Espoo, relatif à l'évaluation stratégique environnementale, a été mis au point en janvier 2003.

90. L'application de la Convention aux politiques, plans et programmes (PPP) ayant été jugée importante, un groupe de travail spécial a été constitué pour élaborer, dans le cadre de la Convention, un protocole sur l'évaluation stratégique environnementale. Si l'évaluation des PPP est prévue dans un accord bilatéral ou multilatéral, il est essentiel de s'accorder sur le type de PPP qui doivent faire l'objet d'évaluations transfrontières sur une base réciproque. Par exemple, les transports constituent un secteur qu'il serait souhaitable d'inscrire sur la liste.

3.5 ANALYSE A POSTERIORI (art. 7)

91. Activité non obligatoire, l'analyse a posteriori n'est pas censée être incorporée dans toutes les EIE transfrontières, encore que la Convention stipule que les Parties déterminent, à la demande de l'une

quelconque d'entre elles, si une analyse a posteriori doit être effectuée. Dans la pratique, les deux Parties concernées peuvent avoir des vues différentes au sujet de la nécessité d'une telle analyse. À l'issue de consultations sur ce point, le principe de l'analyse a posteriori peut être retenu ou rejeté.

92. Si une analyse a posteriori doit être effectuée en application de la Convention, elle doit viser, au minimum, aussi bien l'activité considérée que ses impacts transfrontières préjudiciables potentiels. Si elle livre des résultats inattendus, la Partie d'origine doit en informer la Partie touchée et engager des consultations au sujet des mesures nécessaires.

93. Le principe d'une analyse a posteriori peut être incorporé dans la décision définitive en tant qu'impératif lié à la surveillance de l'activité, ou alors être prévu dans le plan général de l'évaluation transfrontière dès le début de la procédure. L'analyse a posteriori s'appuie généralement sur la surveillance de l'activité et de ses impacts. La surveillance peut aussi être effectuée conjointement par les Parties et à l'intérieur du territoire de toutes les Parties concernées. Les Parties devraient se faire part mutuellement de tout résultat issu de la surveillance. Les conditions de l'analyse a posteriori peuvent être incorporées dans des accords sur l'EIE transfrontière.

4. TRANSPOSITION DANS LA LÉGISLATION NATIONALE (art. 2.2)

94. La ratification de la Convention suppose la transposition des prescriptions de cet instrument dans la législation nationale. Pour ce faire, on peut incorporer les considérations transfrontières nécessaires dans la législation nationale relative à l'EIE, lorsqu'une telle législation est déjà en place. Les prescriptions de la Convention peuvent aussi être incorporées dans différents textes de loi, notamment ceux portant sur la protection de l'environnement ou l'aménagement du territoire.

95. La transposition des prescriptions de la Convention garantit que les autorités nationales

organiseront l'application concrète de cet instrument. Ces prescriptions peuvent se trouver renforcées et clarifiées si les pays donnent, dans des textes législatifs primaires ou secondaires, des éclaircissements sur des questions telles que le rôle des différentes autorités et le règlement intérieur des organes communs. La législation nationale peut ainsi aider les autres Parties à comprendre la relation qu'entretient une Partie donnée avec les dispositions de la Convention et permet de mettre en évidence les liens entre les procédures des différentes Parties en matière d'EIE.

5. MISE EN PLACE D'ACCORDS ET D'ARRANGEMENTS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX (art. 2.2 et 8 et appendice VI)

96. Comme cela a été noté tout au long du présent document, les Parties qui sont appelées à effectuer des évaluations transfrontières de façon périodique peuvent statuer à l'avance sur de nombreuses questions. En ses articles 2.2 et 8, la Convention prévoit le cadre juridique d'accords en la matière, et son appendice VI renferme les éléments de tels accords. Ces derniers ne sont pas une condition préalable à l'application ou à la ratification de la Convention, mais devraient être considérés comme un moyen de parvenir à son application efficace.

97. L'étude sur les accords bilatéraux («Coopération bilatérale et multilatérale dans le cadre de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière» (<http://www.unece.org/env/eia>)) a montré qu'il existe différents types d'accords. En premier lieu, on compte les accords généraux, qui contiennent une déclaration d'intention d'appliquer la Convention. Ces accords sont élaborés au niveau des gouvernements nationaux et leur texte renvoie principalement aux dispositions de la Convention. Les détails pratiques devront être traités de manière différente, par exemple en créant un organe ou une commission communs.

98. Le deuxième type d'accords est de caractère plus spécifique. Il contient des indications ou des recommandations concrètes précises concernant l'application de la Convention dans les faits, et les gouvernements nationaux ainsi que les autorités régionales participent à leur élaboration. Certaines Parties ont conclu des accords bilatéraux sur la manière de réaliser les EIE dans un contexte transfrontière. Davantage d'accords de ce type sont en préparation et de nombreux projets d'accord font l'objet de négociations. La Convention mentionne ces accords aussi bien que les accords multilatéraux (art. 2.9).

99. Il existe en outre plusieurs autres accords à l'appui de la réalisation des évaluations transfrontières: il s'agit notamment d'accords environnementaux de caractère général conclus

entre deux ou plusieurs Parties. Pour que ce type d'accords soit opérant, il faut réussir à prendre en considération les dispositions législatives nationales en matière de calendriers, d'étapes et d'ordonnancement des étapes d'une manière qui donne satisfaction aux deux Parties.

100. Le contenu général des accords bilatéraux ou multilatéraux peut être indiqué provisoirement comme suit:

- Domaine d'application de la Convention;
- Critères permettant de déterminer l'importance d'un impact donné;
- Désignation des personnes ou organisations appelées à faire fonction de point de contact;
- Mise sur pied d'un organe commun;
- Notification aux entités qui doivent être tenues informées;
- Information et publicité;
- Participation du public (auditions publiques, réunions d'information, communication des observations);
- Consultations entre les parties concernées;
- Adoption d'une décision;
- Analyse a posteriori;
- Prévention ou règlement des différends;
- Organisation des traductions;
- Détermination de l'entité appelée à supporter les coûts.

**РУКОВОДСТВО ПО ПРАКТИЧЕСКОМУ ПРИМЕНЕНИЮ
ПРИНЯТОЙ В ЭСПО КОНВЕНЦИИ**

ПРЕДИСЛОВИЕ

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте была принята в Эспо (Финляндия) 25 февраля 1991 года и вступила в силу 10 сентября 1997 года. К концу 2005 года насчитывалась 41 Страна Конвенции Эспо: Австрия, Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Бельгия, Болгария, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Кипр, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Молдова, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Эстония и Европейское сообщество. На своем втором совещании Стороны приняли поправку к Конвенции, согласно которой Сторонами Конвенции могут стать государства, не являющиеся членами ЕЭК ООН.

Конвенция Эспо призвана содействовать обеспечению устойчивого развития посредством поощрения международного сотрудничества в деле оценки вероятного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. Она применяется, в частности, к деятельности, осуществление которой может нанести ущерб окружающей среде в других странах. В конечном итоге Конвенция Эспо направлена на предотвращение, смягчение последствий и мониторинг такого экологического ущерба.

Конвенция Эспо обеспечивает точный учет экологических факторов заблаговременно до принятия окончательного решения. Она также обеспечивает информированность людей, проживающих в районах, которые могут быть

затронуты вредным воздействием, о планируемой деятельности. Она открывает перед этими людьми возможность высказать замечания или возражения в отношении планируемой деятельности и принять участие в процессе соответствующей оценки воздействия на окружающую среду. Она также предусматривает необходимость препровождения этих замечаний и возражений компетентному органу и их принятия во внимание в окончательном решении.

Протокол по стратегической экологической оценке был принят 21 мая 2003 года. Он применяет принципы Конвенции Эспо к планам, программам, политике и законодательству. По состоянию на конец 2005 года три государства ратифицировали Протокол: Албания, Финляндия и Чешская Республика.

На своем втором совещании Стороны решили разработать руководство по практическому применению Конвенции и по двусторонним и многосторонним соглашениям и договоренностям, и на своем третьем совещании Стороны утвердили руководство, представленное в настоящей публикации. Совещание Сторон рекомендовало Сторонам принимать во внимание содержание Руководства при определении национальных процедур осуществления Конвенции и при применении Конвенции в конкретных случаях. Совещание Сторон также призывало Стороны направить Руководство властям, специалистам, разработчикам, неправительственным организациям и другим заинтересованным сторонам с целью их более глубокого ознакомления с содержанием Конвенции и оказания им поддержки в ее применении.

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	49
1. ВВЕДЕНИЕ.....	53
1.1 Мандат	53
1.2 Необходимость систематического подхода к применению Конвенции.....	54
1.3 Конвенция в контексте международного права в области окружающей среды.....	54
2. ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ КОНВЕНЦИИ.....	56
2.1 Обязательства	56
2.2 Управление.....	56
2.3 Процедура выполнения.....	57
2.4 Инициирование процесса	57
2.5 Уведомление (статьи 2.4, 3.1 и 3.2).....	61
2.6 Передача информации (статьи 3.4-3.7)	62
2.7 Оценка затрагиваемой Стороной вероятности возникновения существенного вредного трансграничного воздействия (статья 3.7).....	64
2.8 Подготовка документации по ОВОС (статьи 4.1 и 4.2)	64
2.9 Консультации (статья 5)	64
2.10 Окончательное решение (статья 6.1).....	65
3. ОСОБЫЕ ВОПРОСЫ	67
3.1 Предотвращение и разрешение споров (статья 15)	67
3.2 Воздействие на большие расстояния (статья 1.8)	67
3.3 Совместная ОВОС (статья 2.1 и приложение VI g).....	67
3.4 Политика, планы и программы (статья 2.7).....	69
3.5 Послепроектный анализ (статья 7)	69
4. ВНЕСЕНИЕ ПРЕДПИСАНИЙ КОНВЕНЦИИ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО (статья 2.2)	70
5. ПОДГОТОВКА ДВУСТОРОННИХ И МНОГОСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЙ И СОВМЕСТНЫХ ФОРМ ДЕЙСТВИЯ (статьи 2.2 и 8 и Приложение VI)	71

1. ВВЕДЕНИЕ

1. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте так называемая Конвенция, принятая в Эспо (<http://www.unep.org>), далее именуемая Конвенцией, была подписана в 1991 году. Она требует расширения географического охвата оценок за пределы границ между Сторонами Конвенции в случае, если планируемая деятельность может оказать значительное вредное трансграничное воздействие. Принятие Конвенции стало реакцией на растущую озабоченность по поводу трансграничных выбросов и на возможность использования оценки воздействия на окружающую среду в качестве средства смягчения негативного воздействия новых видов деятельности на окружающую среду.

2. Конвенция вступила в силу в 1997 году. С тех пор неуклонно растет число участников Конвенции и расширяется ее практическое применение. Данный документ-руководство был подготовлен для компетентных органов Сторон Конвенции. В нем изложены идеи и предложения, которые могут повысить эффективность практического применения Конвенции и быть использованы при выработке двусторонних и многосторонних соглашений между Сторонами, призванных решать вопросы трансграничного воздействия в рутинном порядке. Общий подход, присущий настоящему руководству, заключается в том, что применение Конвенции может и желательно должно вписаться в общую систему определения международных правил в сфере охраны окружающей среды. На практике это означает необходимость документального оформления всех процедурных шагов и заблаговременного и четкого распределения обязанностей на всех этапах применения Конвенции.

3. Руководство может также оказаться полезным для национальных пунктов связи в контексте уведомлений, а также для прочих местных, региональных, провинциальных или национальных властей, неправительственных организаций (НПО), международных финансовых учреждений (МФУ) и общественности, которые, по всей видимости, примут участие в практическом применении Конвенции. В руководстве рассмотрены все этапы применения Конвенции и определена оптимальная практика, основанная на обобщении опыта различных Сторон Конвенции.

4. Акцент в руководстве сделан на тех вопросах, которые:

- были названы в качестве осложняющих применение Конвенции или
- должны быть приняты во внимание при разработке двусторонних или многосторонних соглашений, подкрепляющих усилия по применению Конвенции.

1.1 МАНДАТ

5. На втором Совещании Сторон (София, февраль 2001 года) Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция) было принято решение включить в план работы на 2001-2004 годы разработку руководства по практическому применению Конвенции, а также по двусторонним и многосторонним соглашениям и договоренностям. Руководство этой работой взяли на себя Нидерланды, Финляндия и Швеция. Страны-руководители привлекли Финский институт окружающей среды в качестве координатора практической работы.

6. В результате осуществления плана работы по линии Конвенции на 1998-2000 годы были подготовлены материалы, служащие подспорьем при практическом применении Конвенции. В документах, озаглавленных "Практическое применение Конвенции, принятой в Эспо" (Доклад о работе второго Совещания Сторон, приложение II, <http://www.unep.org/env/eia>), "Двустороннее и многостороннее сотрудничество в рамках Конвенции, принятой в Эспо" (Доклад о работе второго Совещания Сторон, приложение I, <http://www.unep.org/env/eia>) и "Политика, стратегии и аспекты оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте" (серия публикаций по окружающей среде № 6, ЕЭК ООН, 1996) (<http://www.unep.org/env/eia>) приводится справочная информация и излагаются новые предложения. Настоящее руководство представляет собой сборник практических идей для тех, кто занимается трансграничной ОВОС в контексте Конвенции.

1.2 НЕОБХОДИМОСТЬ СИСТЕМАТИЧЕСКОГО ПОДХОДА К ПРИМЕНЕНИЮ КОНВЕНЦИИ

7. Проведение трансграничных оценок в контексте Конвенции оказалось стоящим делом. Трансграничный подход является залогом того, что при проведении оценок анализом охватывается вся зона, где ощущается воздействие. Кроме того, трансграничные оценки позволяют смягчить напряженность между соответствующими Сторонами за счет того, что информация предоставляется еще до появления слухов, и за счет обеспечения гражданам в затронутой Стороне возможности высказать свою точку зрения по поводу той деятельности, которая, возможно, воздействует на окружающую их среду.

8. Оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) носят многодисциплинарный характер. Восприятие возникающих вопросов может меняться, в частности, в зависимости от знаний и ценностей различных вовлеченных Сторон и общественности. ОВОС в трансграничном контексте (далее трансграничные оценки) по своему характеру является еще более сложным. Законодательство каждой из соседствующих Сторон может предписывать свою собственную структуру процесса ОВОС; неодинаковой к тому же может быть и практика его осуществления, определяемая историческим и культурным наследием. Обычно наблюдаются различия в критериях определения видов деятельности, подлежащих анализу при ОВОС, в критериях отнесения того или иного воздействия на окружающую среду к категории значительного и в философии ОВОС, включая такие вопросы, как роль ОВОС в процессе принятия решений и роль общественности в проведении ОВОС.

9. Соседствующие Стороны могут сократить масштабы трудностей, обусловленных различиями в законодательстве и практике, за счет более широкого обмена информацией о законодательстве и практических мерах. Трудности с применением Конвенции также объясняются чрезмерно усложненной или слабой постановкой дела у той или иной Стороны. Введение четких правил процедуры и четкое распределение обязанностей по организации трансграничных оценок доказали свою полезную роль при их проведении.

10. Действенным средством преодоления трудностей, обусловленных несходством законодательства и практики Сторон, которые часто обращаются к Конвенции, может быть заключение двусторонних или многосторонних

соглашений/договоренностей. Далее в тексте термин "соглашение" будет использоваться для обозначения любого рода "двусторонних или многосторонних соглашений или других договоренностей" для целей проведения трансграничных оценок. Такие соглашения могут обеспечить адаптированные к конкретным условиям рамки организации оценки двумя Сторонами. Такие соглашения имеют важное значение и в тех регионах, где совместные ОВОС проводятся часто.

1.3 КОНВЕНЦИЯ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

11. Конвенция позволяет по-новому решать вопрос о трансграничном воздействии, а именно с помощью трансграничной оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Оценка воздействия на окружающую среду предусмотрена в национальном законодательстве большинства Сторон; поэтому технически возможно расширить географический охват такой оценки в соответствии с Конвенцией за пределы национальных границ. Такое географическое расширение было предусмотрено и в Директиве Совета под названием "Оценки степени влияния некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду" (№ 85/337/ЕЕС, 03 2175, 5 июля 1985 года, стр. 40) с поправками, внесенными Директивой Совета Европейского союза (№ 97/11/ЕС, 03 273, 14 марта 1997 года, стр. 5) (<http://europa.eu.int/comm/environment/eia>), и с принятием данной Конвенции охват этого требования был расширен и включает все Стороны Конвенции.

12. Конвенция является наиболее детализированным, но далеко не единственным международным законодательным актом по вопросу о трансграничном воздействии. Смежным вопросам посвящены, например, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 год) (<http://www.unesc.org/env/lrtap>), Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии (1986 год) (<http://www.iaea.or.at/worldatom/Documents/Infcir/cs/Others/inf335.shtml>) и Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1989 год) (http://untreaty.un.org/English/TreatyEvent2002/Basel_Conv_16.htm). Кроме того, существуют три конвенции ЕЭК ООН об охране окружающей среды, содержащие ссылки на Конвенцию. Речь

идет о Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (<http://www.unep.org/env/teia>), Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (<http://www.unep.org/env/water>) и Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

(<http://www.unep.org/env/pp>). Во многих глобальных экономических конвенциях общего характера, например в Конвенции о биоразнообразии (1992 год) (<http://www.biodiv.org>) изложены требования в отношении оценки воздействия на окружающую среду и однозначно подчеркивается желательность проведения также и трансграничных оценок.

2. ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ КОНВЕНЦИИ

2.1 ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

13. Компетентным органом является орган, которому Стороной Конвенции поручено практическое применение Конвенции на национальном уровне, возможно также обладающий полномочиями на принятие решений в отношении предлагаемых мероприятий. В зависимости от характера вопроса компетентным органом может являться местный, региональный, государственный или национальный орган власти. Контактным органом является орган, назначенный Стороной в качестве официального контактного органа перед другими Сторонами и Секретариатом Конвенции. Уточненный перечень контактных органов можно получить у Секретариата или через Интернет по адресу: <http://www/unece/org/env/eia>.

14. Несмотря на то, что компетентный орган отвечает за практическое применение Конвенции, некоторые задачи четко входят в мандат контактного органа. Необходимо четко определить обязательства между этими органами и гарантировать обмен информацией между ними либо путем утверждения национальных правил о процедуре выполнения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), либо каждый раз отдельно. Контактные органы и их функции (в частности, в качестве абонентского ящика, исполняющего или иницирующего органа, совместного органа) могут также быть определены соглашением. В соглашении необходимо учесть и другие заинтересованные стороны, например инициаторов, международные кредитно-финансовые организации (МКФО) и неправительственные организации (НПО).

2.2 УПРАВЛЕНИЕ

15. В соответствии с Конвенцией все Стороны должны принимать все надлежащие и эффективные меры для предотвращения, уменьшения и контроля за существенным вредным трансграничным воздействием на окружающую среду намечаемой деятельности. Именно для достижения этих целей и выполняется ОВОС. Оперативное практическое

выполнение требований Конвенции, обоюдное понимание различающихся и сходных элементов процессов ОВОС по обе стороны границы обеспечивают успешное управление процедурой ОВОС и связанными с ней формальностями.

16. Отсутствие знаний о законодательных различиях в ОВОС в затрагиваемых Сторонах часто обременяет применение Конвенции или в худшем случае делает его безуспешным, так как Конвенция содержит множество элементов, требующих тесного сотрудничества между Сторонами. С помощью откровенного обмена мнениями на начальном этапе можно уменьшить вероятность возникновения недопониманий и предотвратить разногласия между Сторонами. Конвенция также содержит последнее средство спасения - формальную правовую процедуру разрешения споров.

17. Переговоры могут состояться и до начала конкретной трансграничной ОВОС либо по мере необходимости, либо на основе постоянной рабочей группы, рассматривающей практические вопросы, связанные с выполняемыми и намечаемыми мерами по применению Конвенции. Рабочая группа может рассматривать, в частности, следующие вопросы:

- институциональные мероприятия;
- календарные графики выполнения работ;
- выполнение переводов; и
- распределение затрат и прочие финансовые вопросы.

18. Опыт показал полезность постоянных национальных правил по выполнению ОВОС, в которых как можно более четко отрегулированы обязательства и разные задачи всех заинтересованных сторон. Если четкие планы применения Конвенции в национальном законодательстве или подзаконных актах не утверждены, практическое выполнение Конвенции может оказаться сложным. Это связано с тем, что применение Конвенции

включает в себя множество мероприятий и заинтересованных сторон.

19. Правила по выполнению процедуры ОВОС - база проведения ОВОС в каждом отдельном случае. Степень детальности и формальности правил может быть разной в зависимости от административной культуры данной страны. Когда намечается проведение ОВОС по новой процедуре, необходимо разработать план ее выполнения в соответствии с надлежащими правилами, одновременно учитывая специфические условия данного случая. Рекомендуются рассмотреть все этапы выполнения процедуры ОВОС, заранее изучая практические мероприятия каждого конкретного случая (см. пункт 21 ниже).

20. Стороны, имеющие одно или несколько соглашений с различными комбинациями Сторон, разрабатывают национальные правила процедуры ОВОС в соответствии с содержанием различных соглашений.

2.3 ПРОЦЕДУРА ВЫПОЛНЕНИЯ

21. Процедура выполнения ОВОС содержит четкие этапы, при выполнении которых необходимо преследовать цели данного конкретного случая с учетом правил процедуры выполнения ОВОС, культуры каждой заинтересованной Стороны и требований Конвенции. Этапы включают в себя уведомление затрагиваемых Сторон, организацию участия заинтересованных сторон, обеспечение передачи информации, доступности документации и окончательных результатов по ОВОС. В случае если затрагиваемая Сторона решает не участвовать в процессе применения Конвенции в данном случае, процесс останавливается, и Сторона происхождения имеет право решить, будет ли она выполнять ОВОС или нет. Необходимо разработать общий план выполнения всей процедуры в целом. Каждый этап должен быть тщательно подготовлен до его выполнения. Требования национального законодательства играют важную роль при применении Конвенции. С другой стороны, они могут привести к реорганизации этапов ОВОС, а именно уведомления и передачи документации по ОВОС.

2.4 ИНИЦИИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА

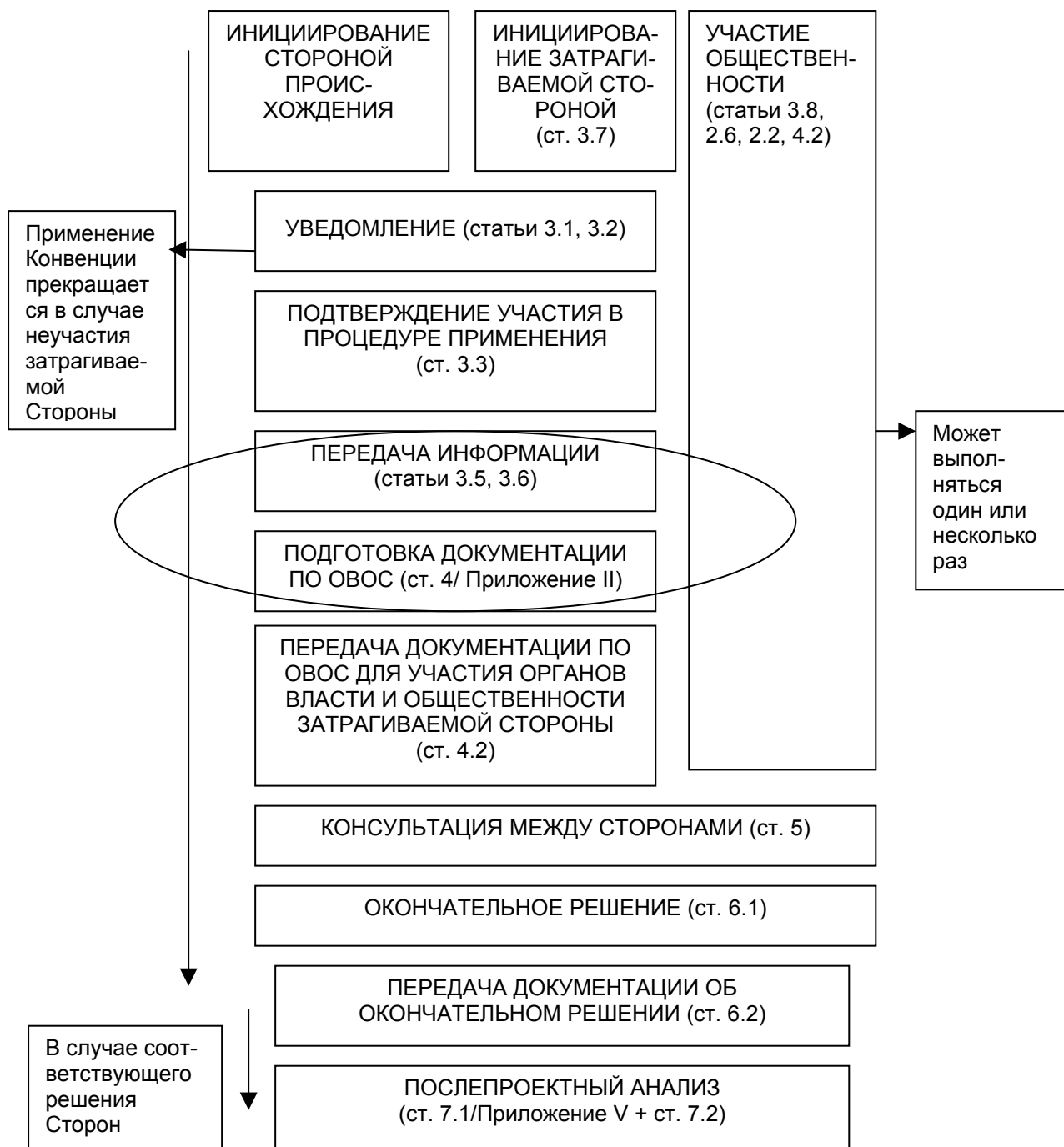
22. В соответствии с Конвенцией ее применение начинается с уведомления. Тем не менее до отправления уведомления необходимо выполнить некоторые задачи. В настоящем пункте дано краткое описание входящих в инициирование ОВОС задач и предложения по их выполнению.

23. Юридическое или физическое лицо, поднимающее вопрос о применении Конвенции в Стороне, может быть разным в каждом конкретном случае. Очень важно, чтобы Конвенция была хорошо известна в Сторонах этой Конвенции. Руководящие органы в различных отраслях, особенно на всех административных уровнях, а также НПО, МКФО, проектно-конструкторские организации и общественность должны получить информацию о Конвенции и о ее содержании из различных источников, в частности от комитетов по охране окружающей среды. Таким образом можно гарантировать дохождение информации об объектах, возможно подлежащих трансграничной ОВОС, до компетентных органов и контактных органов, способных официально инициировать процедуру ОВОС.

2.4.1 Скрининг

24. В приложении I к Конвенции содержится перечень видов деятельности, всегда требующих применения Конвенции в случае возникновения существенного трансграничного воздействия на окружающую среду. Следовательно, первая задача - решить, может ли намечаемая деятельность иметь существенное трансграничное воздействие. Эта задача часто называется "скринингом". Некоторые Стороны могут считать, что перечень видов деятельности в Конвенции не является всеобъемлющим. В таком случае можно разработать соглашение, в котором перечислены другие виды деятельности, всегда требующие проведения трансграничной ОВОС. В Приложении III приведены критерии, с помощью которых можно решить вопрос об экологической значимости видов деятельности, не указанных в Приложении I.

Схема выполнения этапов ОВОС в соответствии с Конвенцией



25. Кроме того, могут существовать другие виды деятельности, которые в специфических приграничных условиях могут иметь существенное трансграничное воздействие. Такие виды деятельности могут быть заранее выявлены на местном уровне с целью обеспечения оперативного инициирования трансграничной ОВОС. Особые вопросы могут также возникать при оценке стратегических вопросов, планов и программ или же при рассмотрении переноса загрязняющих веществ на большие расстояния. Заинтересованным Сторонам желательно рассмотреть необходимость применения Конвенции также в подобных случаях (статья 2.5).

26. В большинстве случаев Конвенция применяется между соседними Сторонами. Однако следует иметь в виду, что Конвенция распространяется не только на трансграничное воздействие между соседними Сторонами, но и на трансграничное воздействие на большие расстояния. В результате видов деятельности, способных оказать трансграничное воздействие на большие расстояния, формируются сбросы загрязняющих веществ в водоемы или в атмосферу, затрагиваются мигрирующие виды животных или же возникает воздействие, влияющее на изменение мирового климата.

27. В законодательстве разных Сторон имеются разные критерии в отношении инициирования ОВОС на национальном уровне. Это может создавать определенные сложности при принятии решения о применимости Конвенции. В международных, национальных и региональных экологических программах можно найти полезные критерии, которые могут использоваться в качестве основы при определении предельных значений и других критериев. В разделе "Специфические методологические вопросы оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте" (Specific methodological issue of Environmental Impact Assessment in a transboundary Context) (<http://www.unece.org/env/eia>) Серии экологических публикаций ЕЭК № 6 (ECE Environmental Series № 6) содержится информация об определении "существенности". Критерии, например "масштабный" и "основной", могут также быть определены в соглашениях, с тем чтобы они представляли собой обоюдно согласованные предельные значения.

28. Представляется целесообразным уведомить соседние Стороны и в случае планирования деятельности с малой вероятностью

возникновения существенного трансграничного воздействия. Лучше проинформировать потенциально затрагиваемые Стороны и предоставить им возможность принять решение о своем участии или неучастии в процессе ОВОС, чем рискнуть оказаться в неприятном положении, когда другие Стороны требуют информации о выполняемых мероприятиях, ОВОС по которым проведена давно. Имеется ряд случаев, когда затрагиваемая Страна только хотела быть постоянно в курсе выполняемых работ и мероприятий.

29. В случае, если затрагиваемая Страна считает нужным применять Конвенцию, даже если она об этом официально не уведомлена, она может инициировать обсуждение значимости вопроса со Страной происхождения (статья 3.7). Иногда общественность затрагиваемой Страны поднимает вопрос о вредном воздействии деятельности другой Страны, настаивая на обмене информацией между Сторонами в соответствии с Конвенцией (статья 3.7). Общественность может предъявлять эти требования компетентным органам затрагиваемой Страны либо непосредственно, либо через местные, региональные или национальные органы власти. Четкие правила по "скринингу" помогают успешно рассмотреть подобные ситуации и разрешить возможные споры.

2.4.2 Институциональные мероприятия

30. В Конвенции определены формальные этапы и официальные контактные органы, но она не содержит никаких условий по неофициальным контактам и переговорам, которые часто имеют место в приграничных регионах между органами власти различных уровней. Официальные контакты и переговоры должны способствовать выполнению законных требований Конвенции. Тем не менее целесообразно заблаговременно связаться с контактным органом для того, чтобы дать Стране возможность подготовиться надлежащим образом. Также, возможно, целесообразно назначить "контактный орган" регионального или даже местного уровня.

31. Важно также инициировать неофициальные переговоры в течение всей процедуры и особенно важно это на начальном этапе. Такие переговоры желательно провести между:

- контактными органами исполнителями намечаемой деятельности и ответственными органами власти в Стране происхождения;

- ответственными органами власти приграничных регионов внутри Сторон и между ними;
- исполнителем намечаемой деятельности, органами власти и МКФО; и
- исполнителем намечаемой деятельности, органами власти и НПО.

32. МКФО играют решающую роль в проведении ОВОС во многих Странах. Однако МКФО не являются Странами и, следовательно, не имеют права официально применять Конвенцию, несмотря на то, что практически все МКФО имеют внутренние правила по ОВОС. Поэтому рекомендуется уточнить взаимоотношения между МКФО и действительными Странами Конвенции. Таким образом внутренние правила МКФО по ОВОС могут быть приведены в соответствие с законными требованиями как Стран, так и Конвенции.

2.4.3 Финансовые вопросы

33. Применение Конвенции имеет ряд финансовых последствий. В соответствии с некоторыми толкованиями принципа "платит тот, кто загрязняет", в частности расходы за перевод различных документов по ОВОС должна брать на себя Страна происхождения, а именно исполнитель намечаемой деятельности. Имеются также некоторые процедурные мероприятия с четкими финансовыми последствиями (публикация информации в затрагиваемой Стране, подготовка документации для рассмотрения общественностью, организация открытых слушаний и т.п.).

34. Необходимо рассмотреть все финансовые вопросы на раннем этапе. Когда все участники процесса заблаговременно проинформированы о будущих обязательствах, они могут предусмотреть финансирование этих работ и увязать их с другими процессами. В Соглашениях можно согласовать, в частности, следующие финансовые вопросы:

- расходы на специфические трансграничные исследования;
- расходы на перевод документации; и
- расходы на организацию открытых слушаний и прочих связанных с участием общественности мероприятий в затрагиваемой Стране.

35. Расходы могут быть оплачены:

- исполнителем намечаемой деятельности;
- затрагиваемой Страной;
- Страной происхождения;
- какой-нибудь МКФО;

или совместно двумя или несколькими вышеуказанными странами.

36. Иногда НПО делают взносы в натуральной форме, в частности путем перевода дополнительных документов по вопросам, особо интересующим их организацию, например по инвентаризации видов флоры и фауны.

2.4.4 Календарный график работ

37. Для каждого участника трансграничной ОВОС важно, чтобы календарный график работ был составлен как можно более подробно и четко. Участвующие в этом процессе органы власти могут предотвратить или свести к минимуму возможные задержки, заблаговременно спланировав график работ. Целесообразно изучить возможность комбинации этапов ОВОС для повышения эффективности работ. Например, предоставление дополнительной информации после подтверждения затрагиваемой Страной своего участия может оказаться ненужным, если полная информация была включена еще в уведомление.

38. График выполнения процесса применения Конвенции должен быть определен еще на этапе инициирования процесса, с тем чтобы он имел четкую структуру с конкретным началом и концом. Таким образом, все Страны будут знать, сколько времени требуется для всего процесса. Необходимо обсудить график работ с каждой заинтересованной Страной на как можно более раннем этапе. В разных Странах могут быть строгие правила в отношении графика участия общественности, что может вызывать проблемы при увязке трансграничной ОВОС с национальной ОВОС. МКФО могут также иметь свои правила в отношении графика работ. Путем выявления разных требований на как можно более раннем этапе можно обеспечить оперативный процесс и избежать задержек и/или излишней напряженности, способных затруднить работу участников трансграничной ОВОС.

39. Значение четких правил расчета времени не менее важно, чем выбор конкретного времени выполнения каждого отдельного этапа. Выбор времени особенно актуален при:

- подаче официального уведомления;
- предоставлении ответа на уведомление;
- участии общественности и организации общественных консультаций; и
- предоставлении информации об окончательном решении.

2.5 УВЕДОМЛЕНИЕ (статьи 2.4, 3.1 и 3.2)

40. Уведомление официальное и обязательное мероприятие для начала процедуры трансграничной ОВОС. Возможно, что до отправления уведомления состоялись неофициальные встречи и контакты. Уведомление может быть передано одним официальным контактным органом другому официальному контактному органу или оно может быть отправлено другим органом, который в соответствии с национальным законодательством или имеющимися соглашениями отвечает за это. Во избежание недоразумений желательно отправить уведомление или его копию контактному органу, который далее направит его надлежащему ответственному органу власти. Весьма желательны (неофициальные) контакты до подачи официального уведомления, для того чтобы каждая Сторона могла подготовиться к будущему процессу. Важное значение официального уведомления заключается в том, что оно придает процедуре официальный характер. Формат уведомления можно найти на вебсайте Конвенции (<http://www.unece.org/env/eia>).

2.5.1 Выбор времени подачи уведомления

41. Уведомление должно быть отправлено не позднее момента огласки информации о национальном процессе ОВОС в Стороне происхождения. Рекомендуется отправить уведомление на как можно более раннем этапе, желательно еще до официального этапа выявления подлежащих исследованию в рамках ОВОС вопросов, если такой этап будет выполнен (см. пункты 37-39 выше). Уведомление должно быть направлено всем Сторонам, определенным как потенциально затрагиваемые воздействием намечаемой

деятельности. В случае обоюдных трансграничных ОВОС, т.е. когда две стороны Конвенции одновременно являются затрагиваемыми Сторонами и Сторонами происхождения, например в случае строительства трансграничных транспортных путей, обоюдные официальные уведомления помогают уточнить роли каждой Стороны.

42. Момент подачи уведомления должен быть установлен в Соглашении. Точное время уведомления зависит от того, входит ли в процедуру ОВОС Стороны происхождения: а) официальный этап с обязательным участием общественности для выявления подлежащих изучению вопросов; б) официальный этап выявления подлежащих изучению вопросов без участия общественности; или с) отсутствует ли такой официальный этап. Официальный этап выявления подлежащих изучению в рамках ОВОС вопросов является подходящим временем для заблаговременной подачи уведомления.

2.5.2 Содержание уведомления (статья 3.2)

43. Содержание уведомления определено в статье 3.2. Кроме того, рабочая группа ООН/ЕЭК разработала формат уведомления (доклад первого совещания Сторон Конвенции) (Report of the first meeting of the Parties) (<http://www.unece.org/env/eia>). Рекомендуется уже в уведомление включать "прочую" информацию (статья 3.5). Это ускоряет процесс и исключает один раунд обмена информацией. Дополнительная информация о намечаемой деятельности и ее возможного воздействия также помогает затрагиваемой Стороне решить, хочет ли она участвовать в процедуре ОВОС или нет.

2.5.3 Ответ на уведомление и подтверждение участия в ОВОС (статья 3.3)

44. Стороны должны всегда отвечать на уведомления в установленных Стороной происхождения сроках. Отрицательный ответ также имеет значение для Стороны происхождения, так как это позволяет ей продолжать подготовку национальной ОВОС. При подготовке ответа на уведомление и подтверждении участия в ОВОС следует учесть установленное в национальном законодательстве Сторон время проведения ОВОС.

2.6 ПЕРЕДАЧА ИНФОРМАЦИИ (статьи 3.4-3.7)

45. В случае, если потенциально затрагиваемая Сторона не будет участвовать в ОВОС и она сообщает об этом в своем ответе на уведомление, процедура трансграничной ОВОС заканчивается. С другой стороны, если затрагиваемая Сторона хочет получить информацию или участвовать в ОВОС, процесс трансграничной ОВОС продолжается в форме его дальнейшего обмена информацией.

46. Если прочая информация еще не предоставлена затрагиваемой Стороне в уведомлении, она должна быть направлена сразу после заявления затрагиваемой Стороной о своей заинтересованности в участии в процессе ОВОС. Обмен информацией продолжается между Сторонами до конца всего процесса. Установленные ответственной Стороной сроки должны быть соблюдены. Желательно заранее согласовать сроки, с тем чтобы они имели законную силу и были реальными (см. пункты 37-39 выше).

2.6.1 Подбор материала

47. В документации должны быть отражены все вопросы, указанные в приложении II к Конвенции. Определение альтернатив для намечаемой деятельности обычно считается самым сложным моментом подготовки документации, но одновременно это - один из самых важных вопросов. Альтернативы для выполнения намечаемой деятельности создают основу для процесса ОВОС, следовательно, они должны быть изучены на раннем этапе.

2.6.2 Стороны, предоставляющие и получающие информацию

48. В соответствии с Конвенцией (статьи 3.8 и 4.2) обе заинтересованные Стороны должны обеспечить распространение информации для общественности затрагиваемой Стороны, а также возможность общественности представить свои замечания. Замечания общественности по документации ОВОС могут быть отправлены или компетентному органу или, в случае, если это уместно, через Сторону происхождения. Конвенция не содержит более точных указаний об органе власти, которому должна быть направлена информация.

49. Сторонам желательно знать с самого начала, но не позже времени уведомления, какие органы власти отвечают за обмен информацией. Роли могут быть разными в зависимости от категории обмена информацией:

- отправление документов (например, уведомления);
- предоставление информации для общественности;
- отправление замечаний общественности.

50. Необходимо определить способ передачи информации от общественности Стороне происхождения. Необходимо уточнить, кто отвечает за распространение информации среди общественности затрагиваемой Стороны, а также выяснить способ передачи замечаний общественности.

51. Такие документы, как уведомление и документация по ОВОС, всегда передаются между органами власти соответствующих Сторон. Существует несколько вариантов предоставления информации общественности и передачи замечаний общественности:

- ответственным является орган власти затрагиваемой Стороны (контактный или другой орган); возможно также, что общественность затрагиваемой Стороны направляет свои замечания либо прямо компетентному органу Стороны происхождения, либо через контактный орган или компетентный орган затрагиваемой Стороны;
- ответственным за предоставление информации для общественности затрагиваемой Стороны является орган власти Стороны происхождения (компетентный орган) или исполнитель намечаемой деятельности; общественность затрагиваемой Стороны направляет замечания либо компетентному органу Стороны происхождения или даже прямо исполнителю намечаемой деятельности и отправляет копии замечаний компетентному органу затрагиваемой Стороны; или
- органы власти каждой Стороны совместно отвечают за передачу и распространение информации.

52. Преимущество первой альтернативы заключается в том, что орган власти затрагиваемой Стороны, как правило, хорошо знает пути и методы распространения и публикации документов по ОВОС для общественного рассмотрения. В зависимости от

специфических организационных моментов недостатком может оказаться требуемое для этого время, особенно в случае, если замечания общественности сначала направляются органу власти затрагиваемой Стороны. Преимуществом второй альтернативы является возможность передачи информации непосредственно общественности и направления замечаний прямо Стороне происхождения, что оказывает позитивное воздействие на сроки процесса. Недостатком может оказаться незнание органом власти Стороны происхождения местных методов и практики публикации информации для общественного рассмотрения. Преимущества обоих вариантов можно объединить в третьей альтернативе: совместное распространение информации органами каждой Стороны, но для этого необходимо отдельно согласовать распределение задач между Сторонами.

53. Соглашение позволяет договориться о ролях и задачах Сторон по распределению информации.

2.6.3 Участие общественности (статьи 2.2, 2.6, 3.8 и 4.2)

54. В соответствии с Конвенцией общественность затрагиваемой Стороны должна иметь возможность участвовать в процессе ОВОС. Участие определено в Конвенции как право получения информации и выражения мнений. При применении Конвенции на практике эти возможности должны быть предусмотрены. Одна из сложнейших задач участия общественности заключается в том, что законодательные правила и практика участия общественности в процессах ОВОС различаются в разных Сторонах. Поэтому методы участия общественности должны устанавливаться каждый раз отдельно для обеспечения их согласованности с законодательством затрагиваемой Стороны.

55. Наряду с широкой общественностью рекомендуется проконсультировать различные органы власти, специалистов, МКФО, НПО по обе стороны границы. Для обеспечения передачи информации в правильной форме, надлежащем объеме и на наиболее доступном языке следует четко выявить все заинтересованные стороны. Возможно, что у многих заинтересованных сторон имеются полезные материалы, и они могут внести положительный вклад в сбор информации. Однако компетентный орган должен убедиться в беспристрастности и надлежащем качестве информации (см. также пункты 33-35 выше).

56. Участию общественности придается весьма большое значение в деле выполнения Конвенции, и поэтому существует руководство по планированию участия общественности. Руководство находится в процессе доработки, и его можно будет найти на вебсайте Конвенции (<http://www.unecce.org/env/eia>). Детальные указания о предоставлении информации общественности и возможностях участия в процессе трансграничной ОВОС могут быть включены в соглашение. В соглашении можно также закрепить роли и задачи по предоставлению информации для общественности и по передаче замечаний общественности компетентному органу Стороны происхождения.

57. В Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская Конвенция 1998 года) установлены основные требования к участию общественности (<http://www.unecce.org/env/pp>).

2.6.4 Перевод документов

58. Особой чертой практического выполнения Конвенции является наличие разных языков у заинтересованных Сторон. В соответствии с результатами исследований даже малейшие трудности в понимании языка могут задерживать участие общественности и органов власти. Это касается близких и родственных языков, например скандинавских, германских и славянских.

59. Хотя языковые вопросы в Конвенции не определены, очень важно предоставлять информацию на языке, понятном для участников процесса. Сторонам рекомендуется спланировать и определить обязательства по переводам еще на этапе инициирования процесса. Необходимо четко определить, для каких групп предназначен документ, до планирования выполнения переводов.

60. Необходимо решить следующие вопросы:

- какие разделы документов будут передаваться:
- затрагиваемой Стороне,
- органам регионального/местного уровня затрагиваемой Стороны,
- общественности затрагиваемой Стороны;

- какие языковые требования имеются у выбранных групп;
- какие документы будут переведены и на какие языки;
- на каких языках можно предоставлять ответы;
- кто отвечает за выполнение и качество перевода как переданной, так и полученной информации; и
- кто покрывает расходы на перевод как переданной, так и полученной информации.

61. В случае если в процессе ОВОС участвуют МКФО или более, чем две Стороны, документы иногда переводятся на английский или русский языки вместо языка затрагиваемой Стороны. Важно делать по крайней мере частичный перевод документов на язык затрагиваемой Стороны.

62. Необходимость в переводах устанавливается в зависимости от языковых различий между Сторонами. Как правило, соглашением Сторон можно установить следующие вопросы: какие документы должны быть переведены и кто отвечает за выполнение, качество и оплату переводов. В соглашениях можно также договориться о времени и сроках выполнения переводов. Стороны могут также определить в соглашениях, кто обеспечивает устный перевод в ходе слушаний.

2.7 ОЦЕНКА ЗАТРАГИВАЕМОЙ СТОРОНОЙ ВЕРОЯТНОСТИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ СУЩЕСТВЕННОГО ВРЕДНОГО ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ (статья 3.7)

63. Сторона происхождения должна еще на этапе инициирования процесса ОВОС выполнить оценку возможного возникновения существенного вредного воздействия намечаемой деятельности. Даже в том случае, если Сторона происхождения придет к выводу, что нет необходимости проведения трансграничной ОВОС, затрагиваемая Сторона может быть другого мнения и, следовательно, инициировать обсуждение вопроса со Стороной происхождения. Если Стороны не приходят к общему мнению, любая Сторона может обратиться за консультацией к комиссии по расследованию в соответствии с условиями Приложения IV. Возникновение таких

ситуаций можно предотвратить с помощью неофициальных обсуждений с затрагиваемой Стороной еще на этапе инициирования ОВОС или простого уведомления затрагиваемой Стороны.

2.8 ПОДГОТОВКА ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ОВОС (статьи 4.1 и 4.2)

64. После сбора исполнителем намечаемой деятельности всех материалов по ОВОС на национальном уровне и у затрагиваемых Сторон он приступает к подготовке документации. В случае если ОВОС основывается на Конвенции, документация должна как минимум отражать вопросы, перечисленные в Приложении II к Конвенции.

65. Документация должна быть передана затрагиваемой Стороне. На практике документация может быть отправлена контактному органу или другому органу власти затрагиваемой Стороны, являющемуся в соответствии с национальным законодательством ответственным за выполнение этого шага, если между обеими Сторонами имеется об этом общая договоренность (например, в каком-нибудь соглашении) или договоренность по данному конкретному случаю. В любом случае документация может быть отправлена через совместный орган, если таковой существует и если это возможно.

66. Документ должен быть передан на рассмотрение общественности, замечания которой будут собраны позже. В соответствии с Конвенцией обе Стороны совместно отвечают за передачу и сбор замечаний. Необходимо решить, какая Сторона будет выполнять эту задачу и каким образом. В разделе по передаче информации приведены способы организации передачи информации. Очень важно решить эти вопросы на этапе инициирования процесса или сразу же после подачи уведомления. Также весьма важно установить предельные сроки для предоставления документации, и особенно для предоставления замечаний общественностью. Предельные сроки должны быть реальными как для участников, так и для органов власти.

2.9 КОНСУЛЬТАЦИИ (статья 5)

67. После завершения подготовки документации Сторона происхождения должна немедленно начать консультации с затрагиваемой Стороной. При планировании

консультационного процесса должны быть решены следующие вопросы:

- какие органы власти и организации могут и должны участвовать в консультациях;
- каким образом и когда проводятся консультации;
- каким образом проинформировать Стороны о результатах консультаций и об их использовании.

68. В связи с тем, что в некоторых культурах щепетильно относятся к таким вопросам, как участие и установление сроков, можно включить в соглашение положения о консультациях.

2.9.1 Установление времени консультаций

69. Необходимо установить разумные сроки для продолжительности консультаций (см. также пункты 37-39 выше). Об этом можно договариваться каждый раз отдельно, устанавливая сроки, в рамках которых консультации должны быть завершены. Консультации должны всегда проводиться до принятия окончательных решений, с тем чтобы результаты консультаций могли быть учтены при принятии решений и определении условий намечаемой деятельности.

2.9.2 Рассматриваемые вопросы

70. В статье 5 перечислены вопросы, предлагаемые к рассмотрению в ходе консультаций, в частности возможные альтернативы выполнения намечаемой деятельности, другие формы взаимной помощи по уменьшению любого существенного вредного трансграничного воздействия намечаемой деятельности и любые другие вопросы, связанные с намечаемой деятельностью. Желательно также рассмотреть вопрос о мониторинге во время строительных работ. Возможно, Стороны предложат дополнительные вопросы во время консультаций (например, конкретные меры по уменьшению вредного воздействия, мониторинг, послепроектный анализ).

2.9.3 Роли различных заинтересованных сторон в консультациях

71. В Конвенции нет точных указаний о том, кто должен участвовать на консультациях. Тем не менее официальные консультации должны проводиться на достаточно высоком уровне, так

как они представляют собой переговоры между двумя национальными государствами. Стороны могут пожелать привлечь к консультациям и другие органы. Может быть целесообразным встречаться чаще и начать с обмена информацией на уровне экспертов (например, секторальных органов власти). Опыт показал, что привлечение экспертов полезно для обеспечения рассмотрения наиболее важных вопросов на консультациях. Консультации могут также проводиться в письменной форме (см. также пункты 37-39 выше).

2.9.4 Формы проведения консультаций

72. Консультации можно проводить в различных формах с целью обеспечения эффективного обмена информацией на разных этапах консультаций с учетом культурных различий в практике коммуникации и переговоров. Разные формы включают в себя:

- совместный орган;
- встречи экспертов;
- электронные совещания/обмен сообщениями по электронной почте или официальными письмами;
- встречи должностных лиц среднего или высшего звена (см. также пункт 71 выше).

2.10 ОКОНЧАТЕЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ (статья 6.1)

73. Сторона происхождения должна предоставить затрагиваемой Стороне окончательное решение с обоснованиями и материалами обсуждения. Воздействие на затрагиваемую Сторону должно также быть отражено в этих документах.

74. Доверие может быть укреплено путем четкого указания способа рассмотрения замечаний, предоставленных органами власти и общественностью затрагиваемой Стороны, а также результатов консультаций. Это не означает, что Сторона происхождения должна строго соблюдать предложения или требования затрагиваемой Стороны. Однако они должны быть учтены надлежащим образом и сопоставлены с другими вопросами в соответствии с действующим законодательством. Исходным условием является равноправное рассмотрение замечаний независимо от национальной принадлежности. Отсутствие полной ясности в отношении того, каким образом будут рассматриваться

замечания органов власти и общественности затрагиваемой Стороны, отрицательно влияет на желание участвовать в процессе в дальнейшем и может вызывать недоверие. В случае, если граждане затрагиваемой Стороны имеют право обжаловать решение в Стороне происхождения, информация о таком праве должна быть указана в решении или в приложениях к нему (см. также пункты 54-57 выше).

2.10.1 Консультации на основе дополнительной информации после принятия решения

75. В том случае, если после принятия окончательного решения, но до начала намечаемой деятельности будет получена имеющая отношение к решению дополнительная информация, Сторона происхождения должна передать эту информацию заинтересованным Сторонам. По требованию одной из затрагиваемых Сторон

должны быть проведены дополнительные переговоры для уточнения принятого решения, например, в отношении мониторинга, дополнительных условий или мер уменьшения воздействия и т.п.

2.10.2 Обязательства Сторон

76. Контактный орган или другие органы власти, являющиеся ответственными в соответствии с законодательством Стороны происхождения или каким-либо соглашением, могут направить окончательное решение затрагиваемой Стороне. О способе извещения органов власти и общественности затрагиваемой Стороны об окончательном решении предоставления им этого решения см. пункты 48-53 выше.

77. В соглашении можно детально договориться о функциях по извещению об окончательном решении.

3. ОСОБЫЕ ВОПРОСЫ

3.1 ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ (статья 15)

78. В Конвенции содержатся основные принципы и описана процедура разрешения споров. В первую очередь должны быть организованы переговоры между заинтересованными Сторонами. В настоящей статье говорится о переговорах после возникновения спора. Обмен информацией и проведение переговоров до применения Конвенции уменьшают вероятность возникновения споров, и поэтому их проведение весьма желательно. Механизмы разрешения споров могут также быть предусмотрены в соглашениях, основывающихся на Конвенции.

3.2 ВОЗДЕЙСТВИЕ НА БОЛЬШИЕ РАССТОЯНИЯ (статья 1.8)

79. Определенное в Конвенции трансграничное воздействие включает в себя также воздействие на большие расстояния, и, следовательно, вероятность возникновения такого воздействия должна быть изучена в обязательном порядке.

3.2.1 Виды деятельности и их воздействие

80. В первую очередь выявляются виды деятельности, которые могут оказать воздействие на большие расстояния. Сложнее всего решить, в каком случае определенный вид деятельности существенно способствует возникновению воздействия на большие расстояния. Например, промышленные выбросы загрязняющих веществ, переносимые на большие расстояния, могут оказывать воздействие на большие расстояния, но часто вклад одного единичного источника является незначительным. С другой стороны, деятельность, воздействующая на мигрирующих животных, оказывает воздействие на большие расстояния. Специфические виды деятельности, требующие выявления вероятного воздействия на большие расстояния, могут быть перечислены в соглашениях.

3.2.3 Затрагиваемая территория

81. После выявления видов деятельности необходимо определить возможные

затрагиваемые ими Стороны. Сложности связаны с определением "реальных" затрагиваемых территорий с целью определения потенциально затрагиваемых Сторон Конвенции, которые должны быть уведомлены. Определение масштабов воздействия можно облегчить, рассматривая территории и регионы как единые географические комплексы в виде бассейнов рек, водосборных бассейнов, горных массивов, водных систем и выявляя механизмы распространения воздействия на них. Важным моментом является определение степени воздействия деятельности в отношении к "фоновому" воздействию других видов деятельности.

3.2.4 Комплексное рассмотрение вопроса

82. Постановка вопроса гораздо более сложна при рассмотрении воздействия на большие расстояния, чем при выполнении трансграничной ОВОС между двумя Сторонами. Например, может быть несколько затрагиваемых Сторон с разными языками. В целях сохранения объема переводов на разумном уровне рекомендуется по мере возможности готовить уведомление на одном или нескольких из трех официальных языков ООН (см. также пункты 58-62 выше). Соблюдение законодательства нескольких Сторон может также вызывать проблемы. База данных по ОВОС в трансграничном контексте EnImpAs (<http://www.unce.org/env/eia>), содержащая информацию о законодательстве разных стран, могла бы способствовать проведению трансграничных ОВОС. Каждая Сторона могла бы регулярно вносить в этот источник данных обновленную информацию о своем законодательстве на одном или нескольких официальных языках ООН.

3.3 СОВМЕСТНАЯ ОВОС (статья 2.1 и приложение VI g))

83. Совместная ОВОС особый случай при применении Конвенции. На практике могут иметь место две ситуации:

- совместные проекты, воздействие которых распространяется на территории одной или обеих Сторон происхождения (например, трансграничная автомагистраль), и

- совместные проекты, воздействие которых распространяется не только на территории двух Сторон происхождения, а и на территории других Сторон (например, трубопроводы, проходящие в водосборном бассейне).

84. В первом случае Стороны должны договориться в начале осуществления проектов, будут ли они проводить две отдельных ОВОС (т.е. две отдельные процедуры с учетом подготовки двух разных комплектов документации по ОВОС и уведомление друг друга) или же некоторые или большинство этапов будут выполнены ими совместно. Способы совместного проведения этапов ОВОС и распределения задач между двумя Сторонами могут быть решены по-разному. Во втором случае Стороны должны также решить проблемы организации участия других затрагиваемых Сторон. С практической точки зрения может быть полезно распределить обязательства между Сторонами, но Стороны, которые считают себя Сторонами происхождения, несут отдельную ответственность за выполнение процедуры ОВОС. Для обеспечения равного осуществления совместной ОВОС роли двух Сторон должны быть оговорены в самом начале каждого этапа выполнения ОВОС. Стороны, которые, возможно, будут выполнять совместные трансграничные ОВОС на регулярной основе, например в связи с их географическим расположением, когда ресурсы или транспортные пути пересекают государственную границу, могут решить многие вопросы путем подписания двусторонних соглашений о трансграничных ОВОС.

3.3.1 Начальные мероприятия

85. Совместная ОВОС может начинаться с организации подготовительной встречи двух (или нескольких) Сторон происхождения для разработки уведомления и подготовки процесса. На этой встрече должны быть решены практические вопросы, в частности график выполнения работ, степень участия, необходимые мероприятия. Целесообразно подготовить отдельный график работ для каждой Стороны в целях соблюдения их национального законодательства. В то же время передача информации другим Сторонам содействует подготовке гибкого графика работ, удобного и известного всем. Один из путей рассмотрения практических вопросов - создание совместного органа, который мог бы заседать регулярно в течение всего процесса ОВОС, выполняя координационную роль в отношении графиков работ и других практических

моментов, связанных с управлением процессом ОВОС. Можно организовать или личные встречи, или заочные с помощью электронных средств, например электронной почты или аудиовизуальной техники.

3.3.2 Уведомление

86. Уведомление должно отправляться каждой затрагиваемой Стороне. На этом этапе можно осуществить обоюдный обмен уведомлениями в связи с двойными ролями Сторон: Стороны происхождения и затрагиваемой Стороны. Кроме того, могут быть и третьи Стороны, только затрагиваемые воздействием намечаемой деятельности. Обмен обоюдными уведомлениями выполняется с целью: 1) выполнения требований Конвенции; 2) четкой организации процесса; и 3) увязки совместной ОВОС с процессом национальной ОВОС. Частично можно использовать одни и те же документы с перекрестными ссылками, с тем чтобы получателю было понятно, что разные уведомления относятся к одному и тому же вопросу.

3.3.3 Оценка

87. После определения сторон - участников совместной ОВОС целесообразно совместно выполнить скрининг, т.е. выявить подлежащие изучению вопросы, подготовить документацию и выполнить другие возможные действия, хотя у одной из Сторон может быть место особое воздействие, частично требующее отдельного анализа. Совместные органы могут, например, содействовать обеспечению гармонизации документации. В случае, если отношение Сторон к ожидаемому воздействию сильно различается, выполнение совместной ОВОС усложняется и, по всей вероятности, будет требовать активных переговоров в течение всего процесса. В таких случаях настоятельно рекомендуется создать совместный руководящий орган, состоящий из органов по ОВОС каждой Стороны.

3.3.4 После оценки

88. Решения о намечаемой деятельности принимаются отдельно каждой Стороной происхождения. Это связано с национальным законодательством и подкрепляется требованиями Конвенции. С другой стороны, целесообразно осуществить распространяющийся на территории более чем одной Стороны совместный мониторинг, например путем формирования совместной целевой группы на основе какого-нибудь

двустороннего или многостороннего органа для проведения мониторинга в данном случае.

3.4 ПОЛИТИКА, ПЛАНЫ И ПРОГРАММЫ (статья 2.7)

89. В соответствии с Конвенцией Стороны должны стремиться применять Конвенцию также в отношении политики, планов и программ. Однако это требование не обязательное. Еще нет надлежащих традиций и опыта. Тем не менее, в последней директиве ЕС "SEA 2001" ("Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета об оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду) (<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-legalcontext.htm>) предъявлены требования к странам - членам Европейского союза по проведению трансграничных ОВОС также в отношении планов и программ. В будущем это требование будет распространяться и на страны ЕЭК ООН, потому что в январе 2003 года была завершена работа над Протоколом по стратегической экономической оценке к Конвенции об ОВОС.

90. Политике, планам и программам придается большое значение в контексте Конвенции, в связи с чем и была создана специальная рабочая группа для разработки протокола по стратегической экологической оценке под эгидой Конвенции. Если оценка политики, планов и программ включена в двустороннее или многостороннее соглашение, то весьма важно обоюднo согласовать, какого типа политика, планы и программы подлежат трансграничной ОВОС. Например, транспорт - это сектор, который целесообразно включить в такой перечень.

3.5 ПОСЛЕПРОЕКТНЫЙ АНАЛИЗ (статья 7)

91. Необязательно включать послепроектный анализ в каждую трансграничную ОВОС. Тем не менее в соответствии с Конвенцией по требованию одной из Сторон Стороны должны решить, будет ли проведен послепроектный анализ. На практике мнения обеих заинтересованных Сторон о необходимости такого анализа могут расходиться. В результате консультаций по этому вопросу послепроектный анализ может быть проведен, а может и не проводиться.

92. Если послепроектный анализ будет проводиться в рамках Конвенции, он должен включать как минимум и саму деятельность, и ее возможное отрицательное трансграничное воздействие. В случае, если результаты анализа окажутся неожиданными, Страна происхождения должна проинформировать затрагиваемую Сторону и провести консультации по необходимым мерам.

93. Послепроектный анализ может быть включен в окончательное решение как часть мониторинга данной деятельности. Он может также быть включен в общий план проведения трансграничной ОВОС с самого начала процесса. Как правило, послепроектный анализ основывается на мониторинге деятельности и ее воздействия. Стороны могут также совместно выполнять мониторинг, в том числе на территории всех заинтересованных Сторон. Сторонам желательно обмениваться любыми результатами, полученными в ходе мониторинга. Требования к послепроектному анализу могут быть включены в соглашения о трансграничном ОВОС.

4. ВНЕСЕНИЕ ПРЕДПИСАНИЙ КОНВЕНЦИИ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО (статья 2.2)

94. Ратификация Конвенции основывается на внесении предписаний Конвенции в национальное законодательство. Это можно выполнить путем включения необходимых трансграничных вопросов в национальный закон об ОВОС, если таковой существует. Предписания Конвенции могут также быть включены в разные разделы законодательства, например в разделы, касающиеся охраны окружающей среды или землеустройства.

95. Внесение предписаний Конвенции в национальное законодательство обеспечивает

организацию органами власти практического применения Конвенции. Предписания Конвенции могут быть далее ужесточены и уточнены путем их закрепления в законе или подзаконных актах, например, касающихся обязательств различных органов власти и правил работы совместных органов. Благодаря национальному законодательству, другим Сторонам легче понять отношение одной из Сторон к предписаниям Конвенции, что упрощает процесс выявления увязок между процессами ОВОС Сторон.

5. ПОДГОТОВКА ДВУСТОРОННИХ И МНОГОСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЙ И СОВМЕСТНЫХ ФОРМ ДЕЙСТВИЯ (статьи 2.2 и 8 и Приложение VI)

96. Как указано в настоящем руководстве, существует множество вопросов, которые могут быть заранее согласованы Сторонами, проводящими, как предполагается, трансграничные ОВОС на регулярной основе. Конвенция представляет собой правовую основу для соглашений (статьи 2.2 и 8). Элементы таких соглашений содержатся в приложении VI к Конвенции. Эти соглашения не являются необходимым условием применения или ратификации Конвенции, но могут рассматриваться как средства обеспечения эффективного применения Конвенции.

97. Изучение двусторонних соглашений ("Bilateral and Multilateral co-operation in the framework of the Convention") (<http://www.unepce.org/env/eia>) показало, что существуют разные виды соглашений. Во первых, имеются общие соглашения с заявлением или декларацией намерения применить Конвенцию. Эти соглашения готовятся на уровне правительств. В этих соглашениях, как правило, имеются ссылки на текст Конвенции. Детальные практические вопросы должны решаться другим путем, например, с помощью создания совместного органа или смешанной комиссии.

98. Существуют также более конкретные соглашения, содержащие детальные практические инструкции и рекомендации по применению Конвенции на практике. Эти соглашения разрабатываются на уровне правительств и региональных органов власти. Некоторые Стороны подписали двусторонние соглашения о проведении трансграничных ОВОС. Идет подготовка и других таких соглашений, а многие проекты таких соглашений находятся на этапе согласования. В Конвенции упомянуты и такие соглашения, равно как и многосторонние соглашения (статья 2.9).

99. Кроме того, существует ряд других соглашений, содействующих проведению

трансграничных ОВОС, в частности общие соглашения об охране окружающей среды между двумя или несколькими Сторонами. Для подготовки успешных соглашений следует учесть требования национального законодательства каждой Стороны в отношении графика производства работ, этапам ОВОС и их последовательности, принимая во внимание интересы каждой Стороны.

100. Ниже приводится примерный перечень основных пунктов двусторонних или многосторонних соглашений:

- территория применения Конвенции;
- критерии определения существенного воздействия;
- назначение лиц или организаций в качестве контактного органа;
- создание совместного органа;
- уведомление соответствующих сторон;
- распространение информации;
- участие общественности (открытые слушания, информационные совещания, обеспечение передачи замечаний);
- консультации между заинтересованными сторонами;
- принятие решения;
- послепроектный анализ;
- предотвращение или разрешение споров;
- организация переводов; и
- решение о платежах.