

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ООН

**Руководство по вопросам планирования
землепользования, размещения объектов,
на которых осуществляется опасная деятельность,
и связанным с ними аспектам безопасности**



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**

Примечание

Система обозначений Организации Объединенных Наций состоит из прописных букв и цифр. Упоминание такого символа указывает на документальный источник Организации Объединенных Наций.

Используемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения какого-либо мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей, а также относительно делимитации их границ. В частности, границы, указанные на карте, не означают официального одобрения или принятия Организацией Объединенных Наций.

Издание опубликовано на английском, французском и русском языках.

© 2017 Организация Объединенных Наций.

Доступ к изданию свободен при условии соблюдения требований лицензии Творческого Сообщества межправительственных организаций, доступной по адресу: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>

При любых других последующих изданиях эмблема ООН должна быть удалена, также должен быть создан новый дизайн обложки. Переводы должны содержать следующее заявление: "Настоящий перевод является неофициальным и находится под ответственностью издателя".

Издатели должны отправить по электронному адресу publications@un.org проект своего выпуска.

При наличии соответствующих разрешений допускается фотокопирование и воспроизведение выдержек.

Данное издание является собственностью Организации Объединенных Наций и выпущено Европейской Экономической Комиссией Организации Объединенных Наций.

Европейская Экономическая Комиссия Организации Объединенных Наций выражает благодарность Европейскому инвестиционному банку (банк ЕС) за их поддержку в подготовке *Руководства по вопросам планирования землепользования, размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и связанным с ними аспектам безопасности.*



ECE/CP.TEIA/35

UNITED NATIONS PUBLICATION

e-ISBN: 978-92-1-363052-5

Предыстория и благодарность

В ответ на необходимость улучшения сотрудничества и согласования процедур по планированию землепользования и промышленной безопасности, Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) приняла решение разработать руководство по вопросам планирования землепользования, размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и связанным с ними аспектам безопасности в рамках трех договоров ЕЭК ООН: Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях), Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и ее Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО).

В 2014 г. Конференция Сторон Конвенции о промышленных авариях ЕЭК ООН приняла план работы на 2015–2016 гг., который предусматривал осуществление деятельности по предоставлению информации о надлежащей практике и разработке руководства по вопросам безопасности и планирования землепользования. Было решено проводить эту деятельность в сотрудничестве с Протоколом по СЭО Конвенции Эспо и Комитетом ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию при поддержке Европейского инвестиционного банка, ЕС банка. Ожидалось, что руководство позволит внести ясность в вопрос о том, как, используемая в других договорно-правовых документах, концепция планов и программ в области землепользования может применяться в рамках положений Конвенции о промышленных авариях, касающихся размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность. В 2015 г. Рабочая группа по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке (Рабочая группа по ОВОС и СЭО), действующая в рамках Конвенции Эспо и Протокола по СЭО к ней, приняла решение включить этот вид деятельности в план работы на 2014–2016 гг. с целью продвижения взаимодействия с Конвенцией о промышленных авариях.



Три правовых инструмента ЕЭК ООН – Конвенция о промышленных авариях, Конвенция Эспо и ее Протокол по СЭО – занимаются вопросами планирования землепользования и промышленной безопасности с различных сторон. Стороны Конвенции о промышленных авариях обязаны обеспечить уменьшение рисков и осуществление безопасной деятельности операторами опасных производств, а государственные органы должны проводить регулярные проверки и выдавать лицензии или запреты. Стороны должны принимать меры для формирования политики в области размещения новых и значительной модификации существующих объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и планирования землепользования в расширенном контексте, принимая во внимание трансграничные риски. Конвенция Эспо – это ключевой документ для совместной работы всех заинтересованных сторон по предотвращению трансграничной экологической катастрофы, посредством оценки экологического воздействия запланированных мероприятий, включая промышленные и химические объекты, а также тепловые электростанции и атомные заводы. Протокол по СЭО расширяет Конвенцию Эспо, гарантируя интеграцию отдельными сторонами вопросов здравоохранения и защиты окружающей среды в развитие экономики или в планы и программы по землепользованию на самых ранних стадиях, обеспечивая широкое участие общества в государственных процессах принятия решений. Несмотря на то, что протокол по СЭО был разработан в рамках ЕЭК ООН, он открыт для государств за пределами региона ЕЭК ООН, кроме того, Конвенция Эспо скоро также станет глобальным механизмом.

Согласно соответствующим мандатам, руководство было разработано Конвенцией о промышленных авариях в сотрудничестве с Протоколом по СЭО и Комитетом ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию при поддержке Европейского инвестиционного банка. Руководство состоит из двух частей: общее руководство (Часть А) и техническое руководство (Часть В). Руководство было разработано консультантами секретариата ЕЭК ООН: экспертом по планированию землепользования и размещению опасных объектов г-ном Лоренцо ван Вийком, экспертом по юридическим вопросам г-ном Джерзи Жендроска, и экспертом по экологической оценке г-ном Джири Дузиком.

Проект руководства был принят к сведению Рабочей Группой по развитию Конвенции в рамках Конвенции о промышленных авариях и Рабочей Группой по ОВОС и СЭО в рамках Конвенции Эспо и ее Протокола по СЭО. Проект был доработан Рабочей Группой по ОВОС и СЭО на встрече в ноябре 2016 г. Конференция Сторон Конвенции о промышленных авариях на девятом совещании (Любляна, 28-30 ноября 2016 г.) приняла к сведению руководство (Части А и В), и поручила Президиуму доработать руководство, учитывая замечания, оглашенные на встрече, а также комментарии вспомогательного органа Конвенции Эспо и Протокола по СЭО. На встречах Сторон Конвенции Эспо и Протокола по СЭО общая часть руководства (Часть А) была одобрена, а техническая часть (Часть В) была принята к сведению на их седьмом и третьем совещании, соответственно (Минск, 13-16 июня 2017 г.). Руководящие органы рекомендовали странам продвигать применение руководства среди экспертов по планированию землепользования, по экологической оценке и промышленной безопасности. Кроме того, соответствующим секретариатам было поручено опубликовать руководство.

Секретариаты Конвенции о промышленных авариях, Конвенции Эспо и ее Протокола по СЭО обеспечили рецензирование руководства и его доработку, которые стали возможными, благодаря вкладу со стороны Теи Аулавуо, Николаса Бонвуазана, Ольги Карлос, Эми Эдгар, Франциски Хирш, Клаудии Камке, Алмы Нурмулдиной, Гэлле Риго, Елизаветы Рубач, Афродиты Смагади, и Рэбекки Вордл.

Предисловие



Промышленность играет ключевую роль в нашей повседневной жизни, обеспечивая рабочие места и создавая широкий спектр материалов, продуктов и услуг. И все же мы редко думаем об опасных веществах, которые хранятся, обрабатываются и производятся на промышленных объектах, и о тяжелых последствиях их непреднамеренного выброса в почву, воздух или воду для наших жизней, окружающей среды и экономики. В последние десятилетия разрушающие воздействия таких катастроф, включая трансграничные, был продемонстрирован масштабными промышленными авариями в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) и за его пределами. Большинство, конечно же, помнит или слышало об авариях на хранилище Сандоз в Швейцарии (1986 г.), алюминиевом заводе в городе Айка, Венгрия (2010 г.) или о взрыве в Бансфилде, Великобритания (2005 г.). Часто воздействия таких аварий более

тяжелые, если, в результате недостаточной координации между экспертами по промышленной безопасности и органами по землепользованию, не обеспечена, например, соответствующая дистанция безопасности. Авария на складе в Тяньзине, Китай (2015 г.) повлекла за собой мощнейшие негативные последствия для окружающей густонаселенной местности, расположенных там домов и школ. Настоящее *Руководство по вопросам планирования землепользования и размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность* было разработано с тем, чтобы избежать или минимизировать воздействие таких аварий, в случае их возникновения, на наше общество и окружающую среду.

Безопасность и вопросы окружающей среды должны стоять на первом месте при принятии решений о землепользовании и размещении объектов, на которых производится опасная деятельность. Крайне важно обеспечить внедрение соответствующих мер безопасности промышленными объектами, и удостовериться в том, что они не размещены на местности, предрасположенной к природным катастрофам или другим рискам, которые могут обостриться в связи с ожидаемым повышением экстремальных погодных условий и изменением климата. Оценка потенциальных рисков для окружающей среды и здоровья людей, связанных с опасными промышленными объектами, повышение осведомленности о рисках и выявление наиболее экологически безопасных альтернатив посредством межсекторного диалога, являются ключевыми аспектами в данном вопросе. Вследствие этого существует необходимость улучшенного согласования процедур промышленной безопасности, планирования землепользования и методов экологической оценки для координации решений по предотвращению аварий и уменьшению рисков. В силу этого, руководство поддерживает страны в их деятельности по осуществлению Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015-2030 гг. и по внедрению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и ее Целей Устойчивого Развития.

Три договора ЕЭК ООН – Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий, Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и ее Протокол по стратегической экологической оценке – занимаются вопросами планирования землепользования и промышленной безопасности с трех различных сторон. В свете необходимости лучшей интеграции между различными сообществами, три юридических инструмента ЕЭК ООН, при поддержке Европейского инвестиционного банка (ЕСБ), разработали руководство по вопросам планирования землепользования, размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и связанным с ними аспектам безопасности. Руководство приводит примеры надлежащей практики, внедренной странами в регионе ЕЭК ООН по интегрированию вопросов промышленной безопасности в процессы экологической оценки и планирования землепользования.

Я приглашаю государственные органы, экспертов в области промышленности, специалистов по экологической оценке, операторов промышленных объектов и другие заинтересованные стороны широко использовать данное руководство в целях улучшения безопасности на опасных объектах, для принятия решений в вопросах размещения и планирования землепользования вблизи данных объектов. С нетерпением ожидаю успешного внедрения руководства в регионе ЕЭК ООН и за его пределами, с тем, чтобы ограничить количество промышленных аварий и минимизировать их последствия для здоровья людей и окружающей среды.

Ольга Алгаерова
Исполнительный секретарь

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций

Содержание

Часть А - Общее руководство по вопросам планирования землепользования, размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и связанным с ними аспектам безопасности

I. Введение	2
A. Цель	2
B. Методология и сфера охвата	3
C. Структура руководства	3
II. Взаимосвязи, синергизм и взаимодополняемость между соответствующими договорно-правовыми документами	4
A. Рассмотрение вопросов, касающихся опасной деятельности	6
B. Предварительная оценка	7
C. Определение сферы охвата	7
D. Экологический доклад	8
E. Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию	8
F. Трансграничная процедура	9
G. Решения	9
H. Мониторинг	9
III. Опыт и надлежащая практика государств-членов, выявленные на основе результатов обследования	10
IV. Руководство по правовым, процедурным и административным аспектам	14
A. Обязательства общего характера и подходы к их выполнению	14
B. Материально-правовые обязательства	15
C. Процедурные обязательства	15
D. Предварительная оценка	16
E. Определение сферы охвата и экологический доклад	17
F. Информационный поток	17

Таблицы

Таблица 1. Основная функция отдельных договорно-правовых документов и взаимосвязи между ними	5
Таблица 2. Обзор соответствующих положений Протокола по стратегической экологической оценке и Конвенции о промышленных авариях, касающихся планирования землепользования, размещения и модификации опасной деятельности, и взаимосвязи между ними	18

Вставки

Вставка 1. Комплексные процедуры оценки воздействия на окружающую среду, стратегической экологической оценки, а также анализов и оценок, относящихся к обеспечению безопасности на случай промышленных аварий в планировании землепользования	10
Вставка 2. Болгария: соображения безопасности в качестве критериев для предварительной оценки планов землепользования, определяющих использование небольших участков на местном уровне	11
Вставка 3. Бельгия (Фламандский регион): учет соображений, касающихся обеспечения безопасности на случай промышленных аварий, в планировании землепользования посредством процесса стратегической экологической оценки	12
Вставка 4. Португалия: учет соображений, касающихся обеспечения безопасности, в случае промышленных аварий в процессах оценки воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценки	12
Вставка 5. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии: консультации с компетентными органами по вопросам безопасности в процессе принятия решения о размещении планируемых объектов в непосредственной близости от объектов, на которых осуществляется опасная деятельность	13
Вставка 6. Эстония: роль компетентных органов по вопросам безопасности в процессе принятия решений, касающихся землепользования	13

Содержание

Часть В - Техническое руководство по планированию землепользования, размещению объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и связанным с ними аспектам безопасности

I. Введение	26
A. Цель	26
B. Рамки Конвенции о промышленных авариях и руководящие принципы обеспечения безопасности.	26
II. Техническое руководство по методам планирования оценки рисков	27
A. Введение в планирование землепользования	27
B. Подходы к планированию землепользования и оценке рисков	27
C. Ключевые шаги в рамках процедур планирования землепользования	29
1. Важные соображения при землепользовании и составлении карт рисков	29
2. Соображения по внешним транспортным коридорам	30
3. Семь ключевых шагов для включения в национальные процедуры планирования землепользования	30
III. Примеры подходов к планированию и оценок технических рисков в государствах-членах	36
A. Подход Фламандского региона Бельгии	36
1. Анализ рисков	37
2. Критерии приемлемости рассчитанного риска для внешних лиц	37
3. Размещение нового или модификация существующего объекта категории «Севезо»	37
4. Планирование землепользования	38
B. Подход Франции	39
C. Подход Италии	43
D. Подход Соединенного Королевства	47
1. Для предлагаемых опасных объектов	47
2. Для новой застройки вблизи существующих опасных объектов	48
3. Доступ к информации	49
IV. Заключение	50

Таблицы

Таблицы 1. Примеры типов пороговых значений ущерба для определения расстояний	28
Таблицы 2. Принятые ИСО контуры риска	38
Таблицы 3. Интенсивность воздействия на население	40
Таблицы 4. Уровни серьезности, выраженные числом людей, подвергающихся воздействию	41
Таблицы 5. Пять качественных классов вероятности и их эквивалентность с количественной частотностью	41
Таблицы 6. Французская национальная матрица приемлемости рисков для оценки планирования землепользования и введения ограничений, связанных с присутствием опасных видов деятельности	41
Таблицы 7. Критерии зонирования в национальном руководстве по планам предупреждения технологического риска	42
Таблицы 8. Общие правила совместимости землепользования для зон вокруг опасного объекта	42
Таблицы 9. Шесть категорий классификации земли	44
Таблицы 10. Пороговые значения, принятые в нормативно-правовых актах Италии	45
Таблицы 11. Матрица совместимости видов землепользования A–F (таблица 9)	46
Таблицы 12. Критерии для определения консультационных зон вокруг объекта	48
Таблицы 13. Консультативная матрица исполнительных органов по здравоохранению и промышленной безопасности, касающаяся предлагаемой застройки вокруг опасного объекта	49

Рисунки

Рисунки 1. Пример непрерывной утечки хлора	28
Рисунки 2. Объекты, предусмотренные в Директиве «Севезо» и находящиеся в пределах 5 км от национальных границ или побережий	34
Рисунки 3. Трансграничное воздействие аварии на опасном объекте в стране А, которая может воздействовать на страну В	34
Рисунки 4. Трансграничное воздействие, обусловленное присутствием опасных объектов, которые расположены в каждой из стран и могут оказывать воздействие на другую страну	34
Рисунки 5. Структура и взаимодействие в рамках планирования землепользования	36
Рисунки 6. Кривая социального риска, показывающая критерии (красным цветом) и пример кривой вероятности людских потерь (синим цветом)	38
Рисунки 7. Пример карты аварийного уровня избыточного давления, полученной с помощью программы ADAM 1.0	43
Рисунки 8. Три консультационные зоны и их консультационные зоны индивидуального риска в случае выброса токсичных веществ вокруг опасного объекта	48

Часть А

**Общее руководство по вопросам планирования
землепользования, размещения объектов,
на которых осуществляется опасная деятельность,
и связанным с ними аспектам безопасности**



I. Введение

A. Цель

1. Основная цель руководства заключается в оказании помощи Сторонам¹ в повышении эффективности работы по смягчению последствий возможных промышленных аварий и последствий для здоровья населения, окружающей среды и культурного наследия внутри стран и в трансграничном контексте. Руководство позволит добиться этой цели путем:
 - a. внесения ясности в соответствующие положения Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий, Протокола по Стратегической Экологической Оценке и Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;
 - b. выдвижения на первый план синергизма и взаимосвязей между этими договорами;
 - c. рассмотрения примеров надлежащей практики и комплексных подходов к осуществлению положений, касающихся планирования землепользования, безопасности и опасных видов промышленной деятельности.
2. Конвенция о промышленных авариях посвящена главным образом вопросам предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий в целях уменьшения опасности аварий, а в случаях их возникновения – снижения их воздействия. Протокол по СЭО и Конвенция Эспо являются основой для оценки потенциальных вредных воздействий на окружающую среду и здоровье населения в связи с планированием землепользования и размещением объектов, на которых осуществляется опасная деятельность. С учетом этого важно, чтобы практика планирования землепользования и размещения объектов для осуществления опасной деятельности, которая регулируется положениями Протокола по СЭО и Конвенции Эспо соответственно, была приведена в соответствие с практикой, применяемой в рамках Конвенции о промышленных авариях.
3. На протяжении многих лет практика осуществления этих договорно-правовых документов сталкивается с многочисленными проблемами как внутри стран, так и в отношениях между ними. С учетом этого обстоятельство настоящее руководство направлено на оказание поддержки государственным органам и специалистам-практикам в применении положений этих договоров, касающихся планирования землепользования, безопасности и размещения промышленных объектов, на которых осуществляется опасная деятельность.
4. К числу государственных органов и специалистов-практиков, на оказание поддержки которым нацелено это руководство, относятся: лица, принимающие решения, и директивные органы на национальном и местном уровнях; инициаторы деятельности, организаторы деятельности и операторы; и стороны, предоставляющие техническую поддержку в таких областях, как городское планирование, экологическая оценка или управление рисками промышленных аварий. Поставленная цель заключалась в подготовке не столько подробного практического руководства, сколько источника рекомендаций по правовым процедурам и процессам сотрудничества в пределах территории Сторон и в отношениях между Сторонами.
5. Государственным органам и специалистам-практикам рекомендуется учитывать положения вышеупомянутых договоров при принятии своих решений, включая решения по стратегической экологической оценке (СЭО) и оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), относительно:
 - a. планов или программ;
 - b. планов размещения объектов, осуществляющих потенциально опасную деятельность;
 - c. выдачи разрешений на деятельность (включая опасную промышленную деятельность) или на существенную модификацию этой деятельности на конкретных площадках.
6. Информация и мнения, содержащиеся в настоящем руководстве, не создают никаких обязательств и не наносят ущерба существующим обязательствам, изложенным в Конвенции о промышленных авариях, Конвенции Эспо и Протоколе по СЭО.

¹ Стороны Конвенции о промышленных авариях, Протокола по СЭО и/или Конвенции Эспо.

7. Что касается ссылок на законодательство Европейского союза, то настоящее руководство не возлагает никаких обязательств на государства – члены Европейского союза и содержащиеся в нем рекомендации не наносят ущерба обязательствам, изложенным в соответствующих законодательных актах Европейского союза.

B. Методология и сфера охвата

8. Проект руководства подготовлен консультантом Европейского инвестиционного банка на основе:
 - a. аналитического обзора документации общего характера и информационных материалов;
 - b. анализа 27 ответов, представленных в ходе обследования национальных компетентных органов по соответствующим договорам и заинтересованных сторон, который был проведен в период с 21 декабря 2015 года по 18 января 2016 года. Обследование позволило получить информацию о потребностях, накопленном передовом опыте и уроках, извлеченных в процессе применения соответствующих положений этих договоров;²
 - c. материалов эксперта по правовым вопросам и специалиста-практика по СЭО;
 - d. поддержки небольшой группы экспертов по планированию землепользования;
 - e. подробных замечаний Сторон.
9. Первый проект руководства был представлен на совместном рабочем совещании 13 апреля 2016 года, которое состоялось в контексте седьмого совещания Рабочей группы по развитию Конвенции о промышленных авариях (Женева, 12–14 апреля 2016 года), и на пятом совещании Рабочей группы по ОВОС и СЭО (Женева, 11–15 апреля 2016 года).³ С учетом замечаний участников рабочего совещания и рабочих групп проект был доработан для представления Конференции Сторон Конвенции о промышленных авариях на ее девятом совещании (Любляна, 28–30 ноября 2016 года) и Рабочей группе по ОВОС и СЭО на ее шестом совещании (Женева, 7–10 ноября) с целью его последующего представления на следующих сессиях руководящих органов Конвенции Эспо и Протокола по СЭО.
10. На начальном этапе ожидалось, что работа сосредоточится на вопросах планирования землепользования и применения Протокола по СЭО. Однако впоследствии стало очевидным, что, хотя планирование землепользования регулируется процедурами СЭО, принятие решений о размещении объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, попадает под процедуры ОВОС, в связи с чем также следует учитывать и Конвенцию Эспо. Кроме того, состоялось рассмотрение нескольких аспектов, охватываемых Орхусской Конвенцией.

C. Структура руководства

11. Руководство состоит из двух частей. Изложенная в настоящем документе первая часть, представляет собой руководство по общим вопросам; она предназначена для государственных органов и специалистов-практиков и содержит разъяснения, касающиеся требований соответствующих договоров ЕЭК ООН, а также освещает взаимосвязи между ними и порядок их применения. Вторая часть, изложенная в документе ECE/CP.TEIA/2016/9, представляет собой техническое руководство по планированию землепользования, размещению объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и связанным с ними аспектам безопасности и посвящена аспектам, характеризующим риски деятельности на опасных объектах.
12. В главе II ниже рассмотрены вопросы, касающиеся основных взаимосвязей, синергизма и взаимодополняемости между соответствующими договорами ЕЭК ООН. В главе III содержится информация о применяемой Сторонами практике осуществления положений, касающихся промышленных аварий, безопасности, ОВОС, СЭО и проведения консультаций с соответствующими органами. И наконец, глава IV представляет собой основной руководящий документ. В нем содержатся руководящие указания по общим аспектам этих договоров, а также таблица с практическими рекомендациями.

² Полные результаты обследования приводятся в части А приложения к первому проекту руководства; имеется на веб-сайте Конвенции о промышленных авариях по адресу <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/industrial-accidents/envteia-guidelines/envteialup.html>.

³ См. ECE/MP.EIA/WG.2/2016/2, пункты 41–46 и приложение, а также ECE/CP.TEIA/WG.1/2016/2, пункты 17–18 и приложение II соответственно.

II. Взаимосвязи, синергизм и взаимодополняемость между соответствующими договорно-правовыми документами

13. Конвенция о промышленных авариях способствует развитию международного сотрудничества по проблеме промышленных аварий, которые могут оказывать трансграничное воздействие. Стороны принимают меры по выявлению опасных видов деятельности в пределах действия их юрисдикций, проводят взаимные консультации и уведомляют друг друга, предотвращают такие аварии и обеспечивают, чтобы общественность в районах, которые могут быть затронуты промышленной аварией, получала информацию и имела возможность участвовать в процедурах, касающихся мер предотвращения и обеспечения готовности к ним.
14. В связи с планированием опасных видов деятельности и обеспечением их безопасности Сторонам следует руководствоваться не только Конвенцией о промышленных авариях, но и Протоколом по СЭО, а также Конвенцией Эспо и Орхусской конвенцией. Большинство Сторон Конвенции о промышленных авариях также являются Сторонами одного или нескольких других соответствующих договоров ЕЭК ООН. В договорах редко приводятся прямые ссылки друг на друга (например, в Конвенции о промышленных авариях в пункте 4 статьи 4; и Протоколе по СЭО в статье 15), но на практике между ними существуют важные взаимосвязи, которые рекомендуется учитывать, когда это целесообразно, при разработке национальных мер политики, планов, программ или проектов.
15. Основные функции соответствующих договорно-правовых документов ЕЭК ООН и ключевые взаимосвязи между ними отражены в таблице 1.



Таблица 1 - Основная функция отдельных договорно-правовых документов и взаимосвязи между ними

Договор	Общая цель	Отношение к планированию землепользования, безопасности и опасным видам промышленной деятельности	Ключевые взаимосвязи
Конвенция о промышленных авариях	Предотвращение возникновения промышленных аварий, насколько это возможно, смягчение или сведение к минимуму их воздействий и поощрение активного международного сотрудничества между странами до, во время и после промышленной аварии.	Предотвращение и минимизация промышленных аварий и их последствий.	Риски для окружающей среды и здоровья населения, выявленные в рамках процедур СЭО и ОВОС в рамках планирования землепользования и размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, могут быть использованы в качестве информационной основы для планирования промышленной безопасности согласно Конвенции о промышленных авариях.
Протокол по СЭО	Обеспечение высокого уровня защиты окружающей среды, включая здоровье населения, путем: а) тщательного учета соображений, связанных с обеспечением охраны окружающей среды, включая здоровье населения, при разработке планов и программ; б) содействия рассмотрению проблем окружающей среды, включая здоровье населения, при разработке политики и законодательства; в) установления четких, транспарентных и эффективных процедур СЭО; г) обеспечения участия общественности в СЭО; и е) интеграции благодаря применению этих подходов проблематики охраны окружающей среды, включая здоровье населения, в меры и документы, разрабатываемые в интересах продвижения устойчивого развития.	Создание информационной базы для решений, касающихся принятия планов, программ и политики в области землепользования.	Данные о промышленной безопасности, получение и обмен которыми проводятся в рамках Конвенции о промышленных авариях, следует использовать с целью противодействия рискам для окружающей среды и здоровья населения, выявляемым в ходе процедур СЭО, проводимых в рамках разработки планов, политики и программ в области землепользования согласно
Конвенция Эспо	Обеспечение международного сотрудничества в области оценки воздействий на окружающую среду планируемой деятельности и управление ими в трансграничном контексте.	Создание информационной базы для решений о размещении объектов, на которых осуществляется опасная деятельность.	Данные о промышленной безопасности, получение и обмен которыми проводятся в рамках Конвенции о промышленных авариях, рекомендуется использовать с целью противодействия рискам для окружающей среды и здоровья населения, выявляемым в ходе процедур СЭО, проводимых в рамках разработки планов, политики и программ в области землепользования согласно

Орхусская конвенция	Гарантирование прав на доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, для содействия защите права каждого человека, в составе нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния.	Участие общественности, доступ к информации и доступ к правосудию в рамках процессов ОВОС, СЭО и процедур планирования промышленной безопасности.	Следует обеспечить конструктивное участие общественности в ОВОС, СЭО и процедурах планирования и принятии решений по вопросам промышленной безопасности.
---------------------	--	---	--

16. Ниже более подробно обсуждаются следующие области, в которых существуют важные взаимосвязи между Конвенцией о промышленных авариях, Протоколом по СЭО, Конвенцией Эспо и, в соответствующих случаях, Орхусской Конвенцией:

- a. Рассмотрение вопросов, касающихся опасной деятельности;
- b. предварительная оценка;
- c. определение сферы охвата;
- d. экологический доклад;⁴
- e. доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию;
- f. трансграничная процедура;
- g. решения;
- h. мониторинг.

А. Рассмотрение вопросов, касающихся опасной деятельности

17. Все четыре договора предусматривают механизмы рассмотрения вопросов, касающихся опасной деятельности. Согласно Конвенции о промышленных авариях, опасная деятельность означает «любую деятельность, в ходе которой одно или более чем одно опасное вещество присутствует или может присутствовать в количествах, равных или превышающих предельные количества, перечисленные в приложении I к настоящей Конвенции, и которая способна привести к трансграничному воздействию» (пункт b) статьи 1). В приложении I к Конвенции содержится перечень опасных веществ для целей определения опасных видов деятельности.
18. Хотя в Конвенции Эспо нет определения «опасной деятельности», содержащееся в нем определение планируемой деятельности «как любой деятельности или любого существенного изменения в той или иной деятельности, требующего принятия решения компетентным органом в соответствии с применимой национальной процедурой» (подпункт v) статьи 1; см. также приложение I). Согласно протоколу по СЭО, проведение СЭО является обязательным для планов и программ, которые разрабатываются для планирования городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов (пункт 2 статьи 4 и приложение I). Перечень проектов в приложении I к Протоколу аналогичен перечню видов деятельности в добавлении I к Конвенции Эспо. Эти виды деятельности, перечисленные в приложении I к Протоколу и оцениваемые в рамках ОВОС согласно Конвенции Эспо, должны включать в себя, когда это уместно, опасную деятельность по смыслу Конвенции о промышленных авариях.
19. В Орхусской конвенции содержится ссылка на решения о «конкретных видах деятельности» (см. статью 6).⁵ Для проведения указанных в приложении I видов деятельности (виды деятельности, определяемые национальным законодательством, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду) требуется применение процедуры участия общественности. Такая процедура также является обязательной для планов и программ, связанных с окружающей средой (статья 7). Для принятий решений или планов либо программ, касающихся размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, может потребоваться участие общественности в рамках Орхусской Конвенции.

⁴ В используемой в Конвенции Эспо терминологии имеются некоторые различия. Для целей настоящего руководства «экологический доклад» также относится к документации по ОВОС (здесь экологический доклад по ОВОС).

⁵ В издании ООН «Орхусская конвенция: руководство по осуществлению» (второе издание, сигнальный экземпляр) содержится указание на то, что значение этого термина аналогично термину «планируемая деятельность», используемому в Конвенции Эспо (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.13.II.E.3, стр. 169).

В. Предварительная оценка

20. Предварительная оценка планов и программ, кроме тех, которые указаны в пункте 2 статьи 4 Протокола по СЭО, проводится на начальном этапе экологической оценки для определения того, предусмотрено ли соответствующими правилами формальное требование в отношении полной оценки или процедуры. Предварительная оценка имеет ключевое значение для определения деятельности, которая может стать причиной трансграничного воздействия.⁶
21. Конвенция о промышленных авариях не предусматривает проведение предварительной оценки. Однако определение «опасной деятельности» в подпункте b) статьи 1, которое детализировано в приложении I, подразумевает процесс, аналогичный предварительной оценке, который мог бы быть рассмотрен в ходе предварительной оценки в рамках ОВОС и СЭО.
22. Чтобы определить, может ли план или программа (за исключением тех, которые охарактеризованы в пункте 2 статьи 4 Протокола по СЭО) иметь существенные последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, Стороны Протокола проводят предварительную оценку (пункты 3–4 статьи 4). Она проводится либо в форме индивидуальной экспертизы, либо в отношении оговоренных видов планов и программ или на основе сочетания обоих подходов (как указано в статье 5).
23. Конвенция Эспо не регламентирует процедуру предварительной оценки, но ее критерии приведены в добавлении III, посвященном общим критериям, помогающим в определении экологического значения видов деятельности. В их число входит ряд факторов, которые имеют отношение к аспектам безопасности опасных видов деятельности, например общие ссылки на риск, масштабы, местонахождение и последствия.
24. В целом все три документа предусматривают либо официальный процесс предварительной оценки, либо аналогичный процесс для определения видов деятельности (в том числе тех, которые способны вызвать трансграничное воздействие), подлежащих учету в рамках ОВОС, СЭО и процедур планирования промышленной безопасности.

С. Определение сферы охвата

25. Определение сферы охвата – это процесс определения точной и конкретной сферы охвата информации, необходимой для включения в документацию по ОВОС или экологический доклад, представляемые компетентному органу. В связи с определением сферы охвата требуется, чтобы экологический доклад отражал потребности директивного органа в информации, определял темы для рассмотрения, а также глубину или степень детализации информации для представления по каждой теме.
26. В Конвенции о промышленных авариях не содержится конкретного описания сферы охвата информации, включаемой в экологический доклад, поскольку в ней признается, что «масштабы и глубина анализа и оценки опасной деятельности варьируются в зависимости от поставленной цели» (приложение V, пункт 1). Вместе с тем в пункте 2 приложения V приведен круг «вопросов, которые следует рассматривать при проведении анализа и оценки» применительно к планированию на случай чрезвычайных ситуаций (пункты 1–5), принятию решений о размещении (пункты 6–8, в дополнение к пунктам 1–5), информации, представляемой общественности (пункт 9, в дополнение к пунктам 1–4), и мерам по предотвращению аварий (пункты 10–16, в дополнение к пунктам 1–9).
27. В добавлении II к Конвенции Эспо содержатся руководящие указания в отношении минимального содержания доклада по экологической оценке, включая описание планируемой деятельности, разумных альтернатив, потенциального воздействия на окружающую среду планируемой деятельности, мер по смягчению последствий и программ мониторинга и управления.
28. Процедура определения сферы охвата изложена в статье 6 Протокола по СЭО. В ней указаны порядок определения соответствующей информации для включения в экологический доклад и компетентные органы, с которыми проводятся консультации, а также возможности для участия общественности. Статья 7 посвящена вопросу о содержании экологического доклада, который инициатор деятельности готовит для целей консультаций с компетентными органами, участия общественности и, возможно, трансграничных консультаций.

⁶ Своим решением 2000/3 Конференция Сторон Конвенции о промышленных авариях приняла руководящие принципы, способствующие установлению опасных видов деятельности для целей Конвенции (ECE/CP/TEIA/2, приложение IV), в которые позднее были внесены поправки решением 2004/2 (ECE/CP/TEIA/12, приложение II).

D. Экологический доклад

29. Конвенция о промышленных авариях не предусматривает подготовку экологического доклада. Однако она предписывает Сторонам обмениваться информацией, консультироваться друг с другом и принимать совместные меры. Данные о промышленной безопасности, генерирование и обмен которыми проводятся в рамках этой Конвенции (в соответствии со статьей 15), рекомендуется использовать с целью отражения рисков для окружающей среды и здоровья населения в экологических докладах, составляемых, например, в рамках СЭО и ОВОС планов землепользования и решений о размещении. Кроме того, в экологический доклад по СЭО могут быть включены меры, предусмотренные в планах действий на случай чрезвычайных ситуаций за пределами промышленной площадки (см. пункт 3 статьи 8).
30. Экологический доклад должен быть подготовлен и направлен компетентному органу в соответствии с Протоколом по СЭО и Конвенцией Эспо. Эти два договора устанавливают схожие требования к экологическому докладу (см. раздел С выше).
31. В целях выполнения требований Конвенции о промышленных авариях в экологических докладах по СЭО, которые готовятся в связи с принятием планов или программ (например, планов в области землепользования), могут быть отражены аспекты безопасности опасной деятельности.
32. Кроме того, аспекты безопасности размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, могут рассматриваться в экологических докладах по ОВОС в связи с принятием решений и выдачей разрешений, санкционирующих осуществление опасных видов деятельности (проектов) на конкретных площадках.

E. Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию

33. В связи с принятием планов землепользования или решений о размещении Стороны Конвенции о промышленных авариях должны выполнять конкретные обязательства, касающиеся свободного обмена информацией между Сторонами или между Сторонами и такими другими заинтересованными субъектами, как общественность (см. статьи 9 и 15 и приложения XI и IV, пункт 5). Статья 9 этой Конвенции также регулирует участие общественности и доступ к правосудию по вопросам, охватываемым Конвенцией, без дополнительного подробного описания этой процедуры.
34. Аналогичным образом Конвенция Эспо (статья 4) и Протокол к ней (пункт 4 статьи 5 и статьи 9 и 10) предписывают Сторонам предоставлять доступ к информации и обязывают их обмениваться документацией с другими Сторонами и общественностью для целей трансграничных консультаций и процедур участия общественности. Оба договора предусматривают участие общественности и наделяют общественность правами получать информацию, выражать свои взгляды и добиваться принятия этих взглядов во внимание. В трансграничном контексте общественности затрагиваемых Сторон должна быть предоставлена возможность участвовать, эквивалентная возможности, предоставляемой общественности Стороны происхождения (см. пункты 2 и 6 статьи 2, пункт 8 статьи 3 и пункт 2 статьи 4 Конвенции Эспо и статью 8 Протокола по СЭО).
35. Орхусская Конвенция является базовым договором общего действия в области регулирования доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Ее положения должны соблюдаться Сторонами Конвенции о промышленных авариях, Протокола по СЭО и Конвенции Эспо, которые также являются Сторонами Орхусской Конвенции, поскольку эти положения дополняют основные обязательства о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию, вытекающие из этих договоров. Вместе с тем положения Конвенции о промышленных авариях также дополняют обязательства по Орхусской Конвенции. В частности, статьей 9 Конвенции о промышленных авариях предписано предоставление общественности в районах, которые могут быть затронуты промышленной аварией, надлежащей информации, а также возможности участвовать в соответствующих процедурах и иметь доступ к соответствующим административным и судебным процедурам.

F. Трансграничная процедура

36. Конвенция о промышленных авариях и Конвенция Эспо устанавливают аналогичные трансграничные процедуры. В Конвенции о промышленных авариях (пункт 4 статьи 4) содержится прямая ссылка на Конвенцию Эспо:

«В тех случаях, когда опасная деятельность подлежит оценке воздействия на окружающую среду в соответствии с [Конвенцией Эспо] и такая оценка включает анализ трансграничного воздействия промышленных аварий... окончательное решение, принимаемое для целей [указанной Конвенции], должно отвечать соответствующим требованиям этой Конвенции [о промышленных авариях]».
37. Между трансграничными процедурами Конвенции о промышленных авариях и Протокола по СЭО никакой формальной связи не существует. Однако в статье 10 Протокола содержится положение о трансграничных консультациях между Сторонами, проводимых в тех случаях, когда одна из Сторон занимается разработкой плана или программы, которые могут вызвать существенные трансграничные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.

G. Решения

38. Аспекты безопасности опасных видов деятельности рекомендуется отражать в планах или программах, касающихся землепользования, либо в решениях или разрешениях на проведение деятельности или существенную модификацию этих видов деятельности на конкретных площадках (решения о размещении). Согласно статье 7 Конвенции о промышленных авариях Стороны принимают меры к формированию политики в области размещения новых и модификации существующих объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, а также политики в области проведения существенных мероприятий в районах, которые могут быть затронуты трансграничным воздействием промышленной аварии, возникшей в результате опасной деятельности. В соответствии со статьей 7 в приложении VI указаны вопросы, которые следует рассматривать при принятии решений о размещении, в частности: результаты анализа риска и оценки; консультации и процессы участия общественности; оценки рисков для окружающей среды и любых трансграничных последствий; и размещение видов опасной деятельности.
39. В Протоколе по СЭО также содержатся требования в отношении принятия решений. При разработке планов, программ или в соответствующих случаях политики, влияющих на размещение объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, Стороны Протокола могут проводить СЭО с целью выявления и включения в нее на возможно более раннем этапе экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений. Согласно статье 11 при утверждении плана или программы должным образом обеспечивается учет выводов, содержащихся в экологическом докладе, мер по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий и замечаний, полученных в ходе процесса.
40. Аналогичным образом трансграничная ОВОС может послужить для обоснования и анализа решений о размещении объектов, на которых осуществляется опасная деятельность. Статья 6 Конвенции Эспо направлена на обеспечение того, чтобы в окончательном решении о размещении планируемой деятельности (которая может представлять собой опасную деятельность) были учтены результаты ОВОС, документация об оценке (экологический доклад), полученные замечания и итоги консультаций в рамках процесса ОВОС. Кроме того, в соответствии с пунктом 4 статьи 4 Конвенции о промышленных авариях в тех случаях, когда опасная деятельность подлежит ОВОС в соответствии с Конвенцией Эспо и такая оценка включает анализ трансграничного воздействия, окончательное решение по ОВОС должно отвечать соответствующим требованиям Конвенции о промышленных авариях.

H. Мониторинг

41. Что касается мониторинга, то Конвенция о промышленных авариях содействует обмену информацией между Сторонами, операторами и компетентными органами в рамках многостороннего и двустороннего сотрудничества. Это сотрудничество включает в себя обмен информацией о программах мониторинга, планировании, исследованиях и разработках, а также методах, используемых для прогнозирования рисков, в том числе о критериях для мониторинга и оценки трансграничного воздействия (см. приложение XI).
42. Протокол по СЭО (статья 12) и Конвенция Эспо (добавления II и V) предусматривают мониторинг фактических последствий планов или деятельности, которые прошли экологическую оценку. Как указывалось выше, для выполнения требований Конвенции о промышленных авариях между Сторонами, операторами и компетентными органами рекомендуется проводить обмен информацией о результатах мониторинга (касающегося объектов, на которых осуществляется опасная промышленная деятельность).

III. Опыт и надлежащая практика государств-членов, выявленные на основе результатов обследования

43. За последние 20–30 лет процедуры ОВОС и СЭО использовались в целях обеспечения выявления и оценки потенциальных воздействий планов, программ и проектов на окружающую среду на возможно более ранней стадии и последующего доведения соответствующей информации до лиц, принимающих решения, их сведения к минимуму и проведения мониторинга. Важной составляющей этого процесса является предоставление общественности возможностей для конструктивного участия. СЭО имеет отношение как к целям развития, так и к охране природы в той мере, в какой они применимы к планам и программам землепользования, определяющим основу для многих проектов в области развития, которые индивидуально или в совокупности могут иметь существенные негативные последствия для окружающей среды и здоровья населения. ОВОС также имеет отношение к целям развития и охране природы в той мере, в какой они применимы к проектам, например по размещению объектов, на которых осуществляется опасная деятельность.
44. Имеется немало примеров, указывающих на усилия Сторон по координации или интегрированию дублирующих друг друга и взаимосвязанных обязательств в области оценки решений о размещении с помощью ОВОС и планирования землепользования с помощью СЭО, а также анализа и оценки промышленных аварий. Во вставке 1 ниже приведены примеры комплексных процедур, информация о которых была собрана в ходе обзора.⁷
45. Как показано во вставках 2, 3 и 4 ниже, примеры надлежащей практики по полной интеграции процесса планирования в области промышленной безопасности, ОВОС и СЭО были выявлены в Болгарии, Бельгии (Фламандский регион) и Португалии. Как показано во вставках 5 и 6, компетентные органы по надзору за безопасностью – компетентные органы для целей Конвенции о промышленных авариях – Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Эстонии продемонстрировали весьма ценные примеры надлежащей практики в области обеспечения учета соображений безопасности в своих планах землепользования и решениях о размещении.

Вставка 1 - Комплексные процедуры оценки воздействия на окружающую среду, стратегической экологической оценки, а также анализов и оценок, относящихся к обеспечению безопасности на случай промышленных аварий в планировании землепользования

Армения

Закон Армении об экспертизе и ОВОС предусматривает включение описания основных рисков потенциальных аварий в отчеты об ОВОС.

Австрия

В Австрии соответствующие требования Протокола по СЭО интегрированы в процедуры планирования землепользования. Риски и аспекты безопасности, оцениваемые в рамках процедуры СЭО, рассматриваются на индивидуальной основе. В некоторых случаях эти аспекты могут влиять на разработку альтернативных вариантов, мер по смягчению последствий или других шагов, связанных с СЭО.

Болгария

В соответствии с Законом Болгарии об охране окружающей среды в основу обеспечения безопасности в случае промышленных аварий положены договоры по СЭО и ОВОС. Закон предусматривает проведение основных этапов процедуры ОВОС в координации с Директивой Севесо III. Ответственность за применение процедур СЭО по обеспечению соблюдения безопасных расстояний вокруг опасных объектов возложена на министра окружающей среды и водных ресурсов.

⁷ Директива 2012/18/EU Европейского парламента и Совета от 4 июля 2012 года о снижении опасности крупных аварий, связанных с опасными веществами, изменяющая и впоследствии отменяющая Директиву Совета 96/82/ЕС.

Эстония

В Законе о химических веществах Эстонии предусмотрено проведение оценки опасностей и рисков, связанных с объектом, во время проведения СЭО или ОВОС на этапе планирования и проектирования, а также информирование общественности в ходе этих процедур.

Финляндия

В Финляндии предлагаемые планы землепользования должны получить обоснование в исследованиях и докладах о воздействии, в которых рассматриваются социально-экономические, социальные, культурные и другие виды воздействий. Оценка проводится в масштабах всего района, на который, согласно прогнозам, будет оказано существенное воздействие в результате осуществления плана. В некоторых районах параллельно планированию землепользования проводится отдельная всеобъемлющая оценка промышленной безопасности.

Швеция

Согласно шведскому законодательству все аварии могут приводить к экологическим последствиям, например к воздействию на население, имущество и культурное наследие, или стать причиной загрязнения воздуха, воды или почвы. Описание потенциальных воздействий в рамках ОВОС или СЭО имеет достаточную степень детализации, которая необходима для принятия решений в отношении размещения или плана землепользования. С целью сокращения любых воздействий на окружающую среду рассматриваются все разумные меры по предупреждению. Условия разрешения на деятельность могут быть очень жесткими либо в его выдаче может быть отказано в случае, когда меры по предупреждению и смягчению последствий для сведения к минимуму ущерба, причиняемого в результате аварий, будут сочтены недостаточными.

Соединенное Королевство

Вопросы о вероятном воздействии планов, программ или проектов на здоровье населения и/или окружающую среду в Соединенном Королевстве, при необходимости, рассматриваются в рамках ОВОС или СЭО. В этой связи в числе воздействий рассматривают воздействие, возникающее в результате аварий.

Вставка 2 - Болгария: соображения безопасности в качестве критериев для предварительной оценки планов землепользования, определяющих использование небольших участков на местном уровне

Компетентными природоохранными органами Болгарии, ответственными за СЭО планов землепользования, являются министр окружающей среды и водных ресурсов (в отношении национальных планов) и директоры региональных инспекций окружающей среды и водных ресурсов (в отношении местных планов). На этапе предварительной оценки они выполняют следующие проверочные мероприятия.

В отношении планов землепользования, касающихся размещения объектов, эти органы:

- проверяют факт проведения ОВОС инвестиционного предложения. Если оценка была проведена, то они проверяют факт проведения оценки и документального подтверждения использования опасных веществ, возможных рисков крупных аварий и наличия мер по предупреждению, мониторингу и ограничению последствий крупных аварий для окружающей среды и здоровья населения;
- проверяют факт утверждения доклада о безопасности;
- проверяют соблюдение безопасных расстояний от объекта до жилых районов, мест общественного пользования или рекреационных зон и транспортных маршрутов.

При соблюдении условий а)–с) проведение СЭО, как правило, не требуется. При их несоблюдении в обязательном порядке проводится ОВОС. До обеспечения соблюдения требования о безопасных расстояниях подробный план застройки не может быть утвержден.

В отношении планов землепользования для новых жилых районов и мест общественного пользования или транспортных маршрутов эти органы:

- информируют организатора деятельности о присутствии и местонахождении любых объектов, существующих на охватываемой планом территории, или любых вносимых в план изменениях, в том числе о потенциальном риске объектов, разрешенных видов деятельности, а также о типе и максимально допустимом количестве опасных веществ. По предприятиям с высокой степенью потенциального риска дополнительная информация приводится в утверждаемом докладе о безопасности. Организатор деятельности использует эту информацию для определения безопасных расстояний и мер по мониторингу;
- требуют от организатора деятельности представить (природоохранному органу) документацию по предварительной оценке, включая сведения о безопасных расстояниях и данные анализа ожидаемого вредного воздействия, обусловленного повышенным риском, а также о последствиях возникновения крупной аварии на существующих опасных объектах;

- с. направляют компетентным органам информацию о предварительной оценке для получения их заключения по строительным работам, если на объект распространяются особые законодательные требования в отношении соблюдения безопасных расстояний;
- д. принимают решение о предварительной оценке, в том числе по информации, касающейся соблюдения безопасных расстояний, любых условий и мер.

Решение о предварительной оценке является общедоступным и может быть обжаловано.

Вставка 3 - Бельгия (Фламандский регион): учет соображений, касающихся обеспечения безопасности на случай промышленных аварий, в планировании землепользования посредством процесса стратегической экологической оценки

Во Фламандском регионе координация СЭО и соображений, касающихся обеспечения безопасности на случай промышленных аварий в рамках планирования землепользования посредством процесса СЭО, проводится в соответствии с действующей там договорно-правовой базой.

В ходе СЭО на этапе предварительной оценки проверяется наличие в радиусе 2 км от места реализации соответствующего плана объектов, подпадающих под Директиву Севесо III (проверка на соответствие Директиве Севесо), которая является одним из элементов определения сферы охвата. В СЭО необходимо включить соответствующие выводы из доклада по соблюдению требований к безопасности, если таковые имеются. Участие общественности является обязательным для принятия каждого плана землепользования. Всякий раз, когда прогнозируется трансграничное воздействие, проводятся трансграничные консультации.

При наличии объектов, подпадающих под Директиву Севесо III, проведение консультаций с природоохранными органами и органами по надзору за безопасностью согласно действующему законодательству является обязательным. В процессах СЭО и ОВОС, касающихся выбора площадки для размещения, участвует ряд органов, включая инициатора деятельности или консультативный орган (например, по вопросам городского планирования во Фламандском регионе), группу по ОВОС/СЭО, занимающуюся управлением процессами и контролем качества, и другие органы, наделенные конкретными природоохранными полномочиями. За консультациями обращаются в соответствующие органы провинций или муниципалитетов.

Вставка 4 - Португалия: учет соображений, касающихся обеспечения безопасности, в случае промышленных аварий в процессах оценки воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценки

В Португалии координация соображений, касающихся обеспечения безопасности в случае промышленных аварий в рамках директивы Севесо III с процедурами СЭО, применяемыми в планировании землепользования, и процедурами ОВОС, применяемыми при размещении объектов, осуществляющих опасные виды деятельности, координируются на основе законодательного декрета № 150/2015.

В случае новых площадок или существенной модификации существующих проводится ОВОС, которая предполагает оценку совместимости с требованиями к землепользованию и представление информации о крупных авариях. Эта оценка включается в экологический доклад. Компетентный орган Конвенции о промышленных авариях участвует в работе Комиссии по оценке, которая оценивает экологический доклад, в котором отражаются оба решения.

Португальское законодательство предусматривает – см. декрет об ОВОС – минимальные процедуры трансграничных консультаций по проектам, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду другого государства Европейского союза. Результаты консультаций, проведенных в других государствах-членах, должны быть предоставлены национальным органам.

С 2008 года действует двусторонний протокол между Португалией и Испанией, цель которого заключается в упрощении формальностей, обеспечении возможности прямой передачи документов и данных национальным компетентным органам параллельно с их официальным направлением министерствами иностранных дел.

Согласно законодательному декрету № 232/2007 состав органов, с которыми проводятся консультации, зависит от конкретного плана и потенциального воздействия его применения. Если план землепользования охватывает районы, в которых осуществляются опасные виды деятельности, то с агентством по окружающей среде Португалии проводятся консультации относительно промышленных аварий. В этом отношении в Португалии имеется руководство по интеграции мер по предотвращению крупных аварий в СЭО муниципальных планов землепользования.

В декрете по СЭО излагаются процедуры проведения трансграничных консультаций по планам или программам, которые могут оказать значительное трансграничное воздействие на окружающую среду. Информация о результатах консультации передается компетентным национальным органам. Португалия участвует также в СЭО других государств, когда их планы и программы могут оказать значительное воздействие на окружающую среду Португалии. С агентством по окружающей среде Португалии проводятся консультации относительно планов и программ Испании, и их результаты направляются испанским властям. Результаты консультаций отражаются в экологическом докладе и плане или программе.

Правовая основа участия общественности соответствует Орхусской конвенции и Директиве Европейского союза по СЭО. Состав заинтересованной общественности (например, граждане, компании и природоохранные неправительственные организации) определяется на индивидуальной основе в зависимости от типа плана или программы и места размещения объекта. Проведение консультаций с муниципалитетами или региональным координационным органом в тех случаях, когда речь идет о местных или региональных планах или программах, является обязательным.

Вставка 5 - Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии: консультации с компетентными органами по вопросам безопасности в процессе принятия решения о размещении планируемых объектов в непосредственной близости от объектов, на которых осуществляется опасная деятельность

Компетентным органом Великобритании по вопросам безопасности является Исполнительный комитет по вопросам охраны здоровья, техники безопасности и охраны труда (Исполнительный комитет). Он уведомляет местные органы планирования о местонахождении объектов, на которых осуществляется опасная деятельность. Впоследствии, в процессе рассмотрения заявки на выдачу разрешения на размещение конкретного объекта в непосредственной близости от объекта, на котором осуществляется опасная деятельность, орган планирования обращается в Исполнительный комитет с просьбой о вынесении заключения. Вынесение заключения Исполнительным комитетом в процессе планирования в таких случаях является обязательным. В связи с обращением органа по вопросам планирования за заключением по поводу заявления о выдаче разрешения на использование опасных веществ Исполнительный комитет применяет метод зонирования в пределах рассматриваемого района с целью проверки соответствия условий разрешения требованиям, предъявляемым к находящемуся в непосредственной близости объекту.

Вставка 6 - Эстония: роль компетентных органов по вопросам безопасности в процессе принятия решений, касающихся землепользования

Эстонская комиссия по проведению спасательных работ (Департамент кризисного управления и региональные и местные спасательные центры) отвечает за предотвращение промышленных аварий и обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям. Комиссия активно участвует в процедурах по вопросам размещения и землепользования и связанных с ними процессах ОВОС и СЭО, включая предварительную оценку и определение сферы охвата; в этой связи она наделена рядом имеющих обязательную силу полномочий.

Комиссии должны представляться всеобъемлющие, особые или подробные территориально-пространственные планы и строительная проектная документация в связи с:

- a. выбором местоположения нового объекта;
- b. расширением деятельности существующего объекта или увеличением производства на нем в случаях, когда необходимо инициировать принятие плана или внести в него изменения, или в случаях, когда требуется разрешение на строительство;
- c. проведением планирования в районе, расположенном в опасной зоне размещения предприятия, на котором осуществляется опасная деятельность, предприятия, на котором осуществляется особо опасная деятельность, либо в связи с планированием строительных работ в ее пределах.

Комиссия проводит оценку:

- a. того, являются ли план или строительные работы причиной повышения опасности крупных аварий или тяжести их последствий;
- b. достаточности запланированных мер по предотвращению аварий;
- c. должен ли оператор объекта до принятия плана или выдачи разрешения на строительство представить местным органам власти и Комиссии дополнительную информацию.

Комиссия может отклонить предложение, если планируемая деятельность в соответствии с планом или проектной документацией на строительство повышает риск возникновения крупной аварии или тяжести ее последствий, а запланированные меры по предотвращению аварий являются недостаточными.

IV. Руководство по правовым, процедурным и административным аспектам

46. Ниже приводится руководство по вопросу о том, как выполнять обязательства в соответствии с рассматриваемыми договорно-правовыми документами на основе комплексного подхода с уделением особого внимания предварительной оценке, сфере охвата, экологическому докладу и информационному потоку. В приводимой после текста руководства таблице 2 изложены соответствующие положения Протокола по СЭО и Конвенции о промышленных авариях, касающиеся планирования землепользования, размещения и модификации опасных видов деятельности и их взаимосвязей. В нем также содержатся практические рекомендации в отношении интегрирования обязательств по обоим договорам.

A. Обязательства общего характера и подходы к их выполнению

47. Согласно Конвенции о промышленных авариях Стороны обязаны разрабатывать и осуществлять политику и стратегии по снижению риска промышленных аварий и совершенствованию мер по их предотвращению, обеспечению готовности к ним и ликвидации их последствий (пункт 2 статьи 3). Стороны принимают соответствующие законодательные, регулирующие, административные и финансовые меры в целях предотвращения аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий (пункт 4 статьи 3).
48. В процессе выполнения указанных выше общих, а также конкретных обязательств, определенных в статье 7 Конвенции о промышленных авариях, большинство Сторон стремится обеспечить, чтобы цели предотвращения промышленных аварий и ограничения их последствий были приняты во внимание в их политике землепользования или других соответствующих мерах политики и стратегиях, указанных в пункте 2 статьи 3, в частности посредством контроля за:
- размещением новых объектов, на которых осуществляется опасная деятельность;
 - существенной модификацией существующих объектов, на которых осуществляется опасная деятельность;
 - типами и местоположением новых объектов застройки, включая транспортные маршруты и жилые районы, а также мета общего пользования, которые в силу непосредственной близости к объектам, на которых осуществляется опасная деятельность, могут стать причиной усиления рисков или последствий промышленной аварии.
49. С тем чтобы быть эффективными, обязательства по Конвенции о промышленных авариях, в частности касающиеся соображений безопасности, рекомендуется официально включать в решения о планировании землепользования и размещении наряду с обязательствами, вытекающими из Конвенции Эспо и Протокола по СЭО (см. главу II и таблицу 1).
50. Добиться такого официального включения можно, в частности, путем включения в законодательную базу, регулирующую планирование землепользования и размещение, материально-правовых и процедурных обязательств.
51. Материально-правовые обязательства могут быть включены в юридически обязывающие нормативные акты или в рекомендательные документы, например в руководящие принципы или руководящие указания. Процедурные обязательства обычно включаются в юридически обязывающие нормативные акты.
52. Одних обязательств лишь материально-правового и процедурного характера может оказаться недостаточно. Большого эффекта позволило бы добиться сочетание материально-правовых и процедурных обязательств.
53. Важное значение имеет обеспечение всеобъемлющего и эффективного обмена информацией между всеми заинтересованными сторонами, в том числе между операторами предприятий, на которых осуществляется опасная деятельность, общественностью, компетентными органами по надзору за безопасностью, планирующими и природоохранными органами, а также органами здравоохранения. В этой связи необходимо принять соответствующие рамки, которые позволяли бы обмениваться информацией между Стороной происхождения и затрагиваемыми Сторонами и органами власти и общественностью.

V. Материально-правовые обязательства

54. Обязательства по Конвенции о промышленных авариях в отношении минимизации риска для населения и окружающей среды в связи с принятием решений о размещении (статья 7) должны быть официально интегрированы в процесс принятия решений о землепользовании. Этого можно добиться благодаря принятию четкого правового требования о том, чтобы в планах землепользования, программах или других соответствующих мерах политики и стратегиях, процедурах принятия решений по осуществлению этих мер политики и стратегий, а также конкретных решениях по размещению принималась во внимание необходимость в долгосрочной перспективе, среди прочего:
- поддержания надлежащих безопасных расстояний между объектами, на которых осуществляется опасная деятельность, и жилыми районами, зданиями и местами общественного пользования, зонами отдыха и, насколько это возможно, крупными транспортными артериями;
 - охраны наиболее неустойчивых или важных с экологической точки зрения районов, находящихся в непосредственной близости от объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, путем установления безопасных расстояний или принятия других соответствующих мер;
 - принятия дополнительных мер, необходимых для безопасного осуществления опасной деятельности и предотвращения промышленных аварий, с тем чтобы не повышать риски для здоровья населения и окружающей среды.
55. В целях практической реализации указанных выше правовых требований, они могут быть дополнены либо юридически обязывающими требованиями, либо руководящими указаниями по вопросам, изложенным в подпунктах 1)–8) пункта 2 приложения V и приложении VI к Конвенции о промышленных авариях, которые следует рассмотреть в ходе принятия соответствующих решений.
56. Существуют разные способы включения указанных выше материально-правовых обязательств наряду с обязательствами, вытекающими из Конвенции Эспо и Протокола по СЭО, в соответствующий процесс принятия решений, в частности:
- установление четкого правового требования, обязывающего плановые органы принимать во внимание вышеупомянутые вопросы в своих решениях;
 - установление четких правовых требований в отношении рассмотрения вышеупомянутых вопросов в рамках соответствующих процедур ОВОС или СЭО;
 - сочетание двух методов, изложенных в пунктах а) и б) выше.
57. В рамках скоординированных или объединенных процедур информация о воздействиях, охватываемых Конвенцией о промышленных авариях, может представляться наряду с экологическим докладом (отдельно или как его часть). Такую информацию о воздействиях следует, пусть даже кратко, излагать в экологическом докладе для обеспечения ее систематического рассмотрения в рамках процесса ОВОС или СЭО, проводимого согласно Конвенции Эспо и Протоколу по СЭО соответственно.
58. Во многих странах принята практика представления отчетности о выполнении материально-правовых обязательств в заявлении, в котором излагаются причины и соображения, положенные в основу решения. Следовательно, было бы целесообразно включить в соответствующие правовые системы особое требование на этот счет.

C. Процедурные обязательства

59. Процедурные обязательства, направленные на обеспечение официального учета соображений, касающихся промышленных аварий и безопасности, в процессе принятия решений о землепользовании, могут носить различные формы, например:
- вовлечение в процесс принятия решений компетентных органов по надзору за безопасностью;
 - вовлечение компетентных органов по надзору за безопасностью в соответствующие процедуры ОВОС или СЭО;
 - сочетание двух методов, изложенных в подпунктах а) и б) выше.
60. В национальных рамочных документах, регулирующих участие компетентных органов по надзору за безопасностью в процедурах, относящихся к землепользованию, ОВОС или СЭО, содержится лишь общее указание «при необходимости» без изложения конкретных критериев того, должны ли они действительно принимать участие. Однако на практике уже имеются примеры процедурных механизмов, способствующих определению ситуаций, в которых компетентные органы по надзору за безопасностью должны обязательно участвовать.

61. В рамках процедур СЭО или ОВОС при определении того, с какими государственными органами, природоохранными органами или органами здравоохранения следует проводить консультации, в качестве участников консультаций также следует указывать органы по надзору за безопасностью. Таким образом, при оценке характера плана или программы, по которым должна проводиться СЭО, или деятельности, по которой должна проводиться ОВОС, рекомендуется консультироваться с органами по надзору за безопасностью.
62. В соответствии с Протоколом по СЭО в процессах предварительной оценки (пункт 2 статьи 5), определения сферы охвата (пункт 2 статьи 6), подготовки проекта плана или программы и экологического доклада (пункт 2 статьи 9) следует проводить консультации с природоохранными органами или органами здравоохранения. Аналогичный подход, рассматриваемый в качестве надлежащей практики, используется в ряде национальных законодательных документов, в которых предусмотрено проведение консультаций с природоохранными органами или органами здравоохранения на всех этапах процедуры ОВОС.
63. В законодательной базе большинства стран участие компетентных органов по надзору за безопасностью, если они предусмотрены, в процедурах принятия решений по вопросам землепользования или соответствующих процедурах ОВОС или СЭО имеет консультативный характер. Однако есть примеры, когда эти органы играют более заметную роль и обеспечивают учет соображений безопасности в подобных процедурах.

D. Предварительная оценка

64. В определенных Конвенцией Эспо и Протоколом по СЭО критериях предварительной оценки учтен ряд факторов, определяющих важную роль аспектов безопасности опасной деятельности, в частности речь идет об общем указании на риски для окружающей среды (включая здоровье населения), или степень, в которой план может затрагивать ценные районы (см. приложение III к Протоколу). Такие положения, возможно, имеют слишком общий характер и являются недостаточными для должного учета опасности промышленных аварий. Возможно, что по примеру Директивы Европейского союза по СЭО в национальную систему ОВОС наряду с другими критериями предварительной оценки было бы целесообразно включить указание на возможность аварии.
65. Процедура предварительной оценки может стать еще более эффективной, если общее указание на возможность аварии либо в законодательстве, либо в руководствах дополнить более конкретными критериями. В этих конкретных критериях следует принять во внимание соответствующие вопросы, указанные в приложениях V и VI к Конвенции о промышленных авариях. Они могут применяться как в случае размещения опасных видов деятельности, так и в случае принятия решений о планах землепользования или размещении любой другой деятельности в непосредственной близости от объектов, на которых осуществляется опасная деятельность.
66. Кроме того, указание на возможность аварий могло бы быть подкреплено дополнительным правовым требованием о включении соответствующей информации в документ о предварительной оценке, который организатор деятельности обязан представить для целей предварительной оценки в рамках национальной системы ОВОС.
67. Участие компетентных органов по надзору за безопасностью в предварительной оценке могло бы также способствовать надлежащему выявлению видов деятельности, которые должны стать предметом оценки, и явиться дополнительной мерой, способствующей им в выявлении опасных видов деятельности.
68. Критерии предварительной оценки в рамках Конвенции Эспо или любой национальной системы ОВОС могли бы применяться для целей выполнения обязательств по статье 7 Конвенции о промышленных авариях при определении того, насколько существенна опасность новой деятельности или существенной модификации существующей деятельности.
69. В связи с определением того, создает ли предлагаемый план или программа основу для выдачи в будущем разрешения на реализацию проектов, перечисленных в приложениях I и II к Протоколу по СЭО, рекомендуется рассматривать опасные виды деятельности, перечисленные в приложении I к Конвенции о промышленных авариях в качестве обязательного элемента, дополняющего вышеупомянутые требования. Это соображение могло бы быть принято во внимание в рамках консультаций с компетентными органами по надзору за безопасностью.

E. Определение сферы охвата и экологический доклад

70. Органам планирования необходимо предоставлять соответствующую информацию для проведения ими надлежащего и достаточного рассмотрения вопросов безопасности в процессе принятия решений, касающихся планов или программ в области землепользования или размещения. Соответствующие

экологические доклады могут стать важным источником информации для компетентных органов, предоставляемой инициатором политики, плана, программы или проекта при условии, что сфера охвата информации была надлежащим образом и в достаточной степени определена на этапе определения сферы охвата. Кроме того, полезными источниками информации для компетентных органов являются планы на случай чрезвычайных ситуаций, которые готовятся инициатором деятельности в рамках Конвенции о промышленных авариях.

71. В этой связи необходимо надлежащим образом определять сферу охвата процедур ОВОС или СЭО, при этом ее определение зависит от информации, представленной для целей политики, плана, программы или проекта.⁸ В Конвенции Эспо и Протоколе по СЭО не содержится подробных указаний на то, какую информацию следует представлять для целей определения сферы охвата. Однако в национальном законодательстве многих Сторон по этому вопросу уже приняты четкие требования.
72. Для более качественного рассмотрения вопросов безопасности в процессе принятия решений требования, включенные в национальное законодательство некоторых стран, могут быть дополнены положением о рассмотрении информации, касающейся вопросов безопасности. Сторонам рекомендуется рассмотреть вопрос об установлении прямой обязанности включать в экологические доклады, подготовленные в соответствии с Конвенцией Эспо и Протоколом по СЭО, информацию об аспектах безопасности опасной деятельности.
73. Компетентные органы по надзору за безопасностью должны участвовать как в определении сферы охвата, так и в рассмотрении экологических докладов. Так, например, в Директиве Европейского союза по ОВОС⁹ указано, что, когда об этом просит организатор деятельности, компетентный орган должен представить заключение о сфере охвата и уровне детализации информации, подлежащей включению организатором деятельности в экологический доклад. При определении сферы охвата компетентному органу следует принимать во внимание информацию, представленную организатором деятельности, в частности информацию, касающуюся конкретных характеристик проекта, его привязки к местности и технического потенциала, а также его возможного воздействия на окружающую среду.
74. В зависимости от рекомендации, выносимой по итогам консультаций по определению сферы охвата с природоохранными органами, органами здравоохранения и по надзору за безопасностью инициатор плана землепользования может проводить ОВОС или СЭО отдельно, параллельно или совместно с анализом и оценкой возможности промышленных аварий. В любом случае было бы полезно иметь механизмы для обмена полученной информацией и координации рекомендаций по сокращению воздействия, установлению безопасных расстояний и другим вопросам.

F. Информационный поток

75. Для обеспечения надлежащего учета целей Конвенции о промышленных авариях в процессе принятия решений о землепользовании необходим надлежащий поток информации. С этой целью важно, чтобы Стороны разработали процедуры поддержки информационного потока и заранее договорились о сфере охвата информации в конкретных случаях.
76. В этой связи рекомендуется создать соответствующие механизмы для регулярного обмена информацией между компетентными органами по надзору за безопасностью и по планированию, в том числе информацией о планах действий в чрезвычайных ситуациях, упомянутых в статье 8 Конвенции о промышленных авариях, а также информацией, полученной в рамках трансграничных консультаций согласно статье 4 Конвенции. Такие механизмы могли бы действовать независимо от процедур проведения соответствующих консультаций, предусмотренных Протоколом по СЭО и Конвенцией Эспо и Орхусской конвенцией.
77. Для целей планирования землепользования в рамках процедуры СЭО необходимо обеспечить доступность всей информации для получения замечаний от общественности, соответствующих природоохранных органов и органов здравоохранения, а также компетентных органов по надзору за безопасностью. Информация должна включать в себя сведения о предлагаемой политике, плане или программе и сопроводительный экологический доклад, а также могла бы быть с пользой для дела дополнена соответствующей информацией об анализе и оценке опасной деятельности в соответствии с приложением V к Конвенции о промышленных авариях.

⁸ Например, Стороны Протокола по СЭО приняли решение разработать *Упрощенное информационное справочное руководство по поддержке практического применения Протокола по стратегической экологической оценке (ECE/MPEIA/18)*, из которого следует, что цели плана или программы, соответствующие экологические проблемы и более общие природоохранные цели могут быть использованы для определения сферы охвата экологического доклада о СЭО.

⁹ Директива 2011/92/EU Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, измененная Директивой 2014/52/EU Европейского парламента и Совета от 16 апреля 2014 года.

78. Кроме того, с целью налаживания обратной связи Сторонам рекомендуется использовать согласованные процедуры (или даже принять единую процедуру). В процессе принятия решения по предлагаемому плану или программе рекомендуется учитывать результаты анализа и консультаций, проведенных в рамках Конвенции о промышленных авариях, а также экологический доклад и результаты консультаций в рамках Протокола по СЭО.
79. В связи с принятием решений о размещении в процедуре ОВОС рекомендуется предусмотреть представление операторами достаточной информации о рисках опасной деятельности и технических заключений по этим рискам либо в каждом отдельном случае, либо на общей основе. Сторонам рекомендуется также обеспечить координацию процедур и взаимный обмен информацией о рисках между соответствующими органами.
80. Координация процедур в рамках соответствующих договоров означает, что представление общественности информации о принятии, плана, программы или проекта происходит на согласованной основе. При подготовке заявления о причинах и соображениях, принятых за основу решения о планировании землепользования или выборе площадки для размещения, должны быть выполнены все требования соответствующих договоров (пункт 1 статьи 9 Конвенции о промышленных авариях; пункт 2 статьи 11 Протокола о по СЭО; пункт 2 статьи 6 Конвенции Эспо), касающиеся информации.
81. Качество документации, используемой в процессе участия общественности в контексте планирования промышленной безопасности и процедур СЭО и ОВОС, в частности документов о предварительной оценке и определении сферы охвата, а также экологических докладов, зависит от имеющейся в наличии информации. Поскольку составители соответствующей документации – чаще всего ими являются частные консультанты – опираются главным образом на общедоступную информацию, рекомендуется принять надлежащие меры для обеспечения доступности для общественности информации, в частности информации, упомянутой в приложении VIII к Конвенции о промышленных авариях, на постоянной основе, в том числе информации, хранимой в электронных базах данных, которые должны быть легко доступны через сети связи общего пользования. Информацию рекомендуется периодически рассматривать и, при необходимости, обновлять, в том числе в случае существенной модификации опасной деятельности.
82. Что касается информации, которая является конфиденциальной (например, по соображениям безопасности) или чувствительной информации коммерческого характера, которую нельзя получить в открытом доступе, то при подготовке доклада по СЭО или ОВОС инициатору деятельности рекомендуется запрашивать ее у соответствующих органов. Эти органы следует обязать предоставлять информацию по обоснованному запросу.

Таблица 2 - Обзор соответствующих положений Протокола по стратегической экологической оценке и Конвенции о промышленных авариях, касающихся планирования землепользования, размещения и модификации опасной деятельности, и взаимосвязи между ними

Логически связанные положения	Протокол по СЭО	Конвенция о промышленных авариях	Рекомендации
Применение к планам	Пункт 3 статьи 4: «[СЭО] проводится в отношении планов и программ, которые разрабатываются для [упомянутых секторов] и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I, и любых других проектов, перечисленных в приложении II, которые требуют [ОВОС] в соответствии с национальным законодательством».	Статья 7: «Сторона происхождения... принимает меры к формированию политики в области размещения новых и значительной модификации существующих объектов, на которых осуществляется опасная деятельность», и «проведению существенных мероприятий в районах, которые могут быть затронуты трансграничным воздействием промышленной аварии... Сторонам следует рассматривать вопросы, изложенные в подпунктах 1–8 пункта 2 приложения V и в приложении VI к настоящей Конвенции».	В процессе СЭО рекомендуется рассмотреть вопрос о том, влияет ли предлагаемый план землепользования на регулируемую Конвенцией о промышленных авариях опасную деятельность или учитывают ее. Это может быть сделано путем проведения консультаций с назначенными на национальном уровне органами для осуществления Конвенции о промышленных авариях

Логически связанные положения	Протокол по СЭО	Конвенция о промышленных авариях	Рекомендации
Проекты, принятые в рамках планов и программ (Протокол по СЭО) «Опасная деятельность» (Конвенция о промышленных авариях)	Пункт 3 статьи 4: «Проекты, перечисленные в приложении I, и любые другие проекты, перечисленные в приложении II, которые требуют [ОВОС] в соответствии с национальным законодательством».	Подпункт b) статьи 1: «Опасная деятельность» означает любую деятельность, в ходе которой одно или более чем одно опасное вещество присутствует или может присутствовать в количествах, равных или превышающих предельные количества, перечисленные в приложении I к настоящей Конвенции, и которая способна привести к трансграничному воздействию».	В рамках СЭО может потребоваться провести предварительную оценку для установления того, затрагивает ли предлагаемый план или программа землепользование, связанное с существующими или планируемыми установками для опасных веществ. Она может быть проведена в рамках консультаций с назначенными на национальном уровне органами по осуществлению Конвенции о промышленных авариях. Подробная информация о новых планируемых «опасных видах деятельности» может оказаться недоступной в процессе СЭО, однако такие консультации на раннем этапе дали бы возможность определить, влияет ли планируемое землепользование на существующие или планируемые установки, на которых могут произойти промышленные аварии, или учитывает их.
«Воздействие на окружающую среду, в том числе на здоровье населения» (Протокол по СЭО) «Воздействие» в результате «промышленной аварии» (Конвенция о промышленных авариях)	Пункт 7 статьи 2: «Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия» означают «любые последствия для здоровья населения, флоры, фауны, биоразнообразия, почвы, климата, воздуха, воды, ландшафта, природных объектов, материальных активов, культурного наследия и взаимодействия этих факторов».	Подпункт c) статьи 1: «Воздействие» означает «любые прямые или косвенные, немедленные или возникшие через какое-то время, вредные последствия... для: i) людей, флоры и фауны; ii) почвы, воды, воздуха и ландшафта; iii) взаимосвязи между факторами, указанными в подпунктах i) и ii)».	Воздействие промышленных аварий по смыслу Конвенции о промышленных авариях может рассматриваться как подгруппа воздействий на окружающую среду, включая здоровье населения, в соответствии с Протоколом по СЭО.
	Приложение IV, сноска к пункту 6: «Такие последствия должны включать побочные, кумулятивные, синергетические, кратко-, средне- и долгосрочные, постоянные и временные, положительные и отрицательные последствия».	Подпункт a) статьи 1: «Промышленная авария» означает «событие, возникающее в результате неконтролируемых изменений... деятельности, связанной с опасными веществами, либо: i) на промышленном объекте... либо ii) при транспортировке».	

Логически связанные положения	Протокол по СЭО	Конвенция о промышленных авариях	Рекомендации
<p>Определение сферы охвата оценки (Протокол по СЭО)</p> <p>Анализ и оценка (Конвенция о промышленных авариях)</p>	<p>Пункт 1 статьи 6: «Каждая Сторона устанавливает правила для определения, какая информация подлежит включению в экологический доклад».</p> <p>Пункт 2 статьи 6: «При определении, какая информация подлежит включению в экологический доклад, каждая Сторона обеспечивает, чтобы было запрошено мнение природоохранных органов и органов здравоохранения».</p>	<p>Пункт 2 статьи 6: «Сторона происхождения требует, чтобы оператор продемонстрировал безопасность осуществления опасной деятельности путем предоставления такой информации... включая анализ и оценку... но не ограничиваясь ими».</p> <p>Пункт 1 приложения V: «Масштабы и глубина анализа и оценки опасной деятельности варьируются в зависимости от поставленных целей».</p>	<p>В связи с СЭО предлагаемого плана землепользования рекомендуется проводить консультации с назначенными на национальном уровне органами для осуществления Конвенции о промышленных авариях с целью определения того, какая информация (включая уровень ее детализации) из приложения V должна получить отражение в экологическом докладе в рамках СЭО в целях максимального учета связей и минимизации дублирования.</p>
<p>Экологический доклад (Протокол по СЭО)</p> <p>Анализ и оценка (Конвенция о промышленных авариях)</p>	<p>Приложение IV (содержание экологического доклада):</p> <p>«1. Сведения о содержании и основных целях плана или программы и о его связи с другими планами или программами.</p> <p>2. Соответствующие аспекты существующего состояния окружающей среды...;</p> <p>3. Характеристики состояния окружающей среды...;</p> <p>4. Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы...;</p> <p>5. Цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, установленные на международном, национальном и другом уровнях...;</p> <p>6. Вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.</p> <p>7. Меры по предотвращению, уменьшению или смягчению любых существенных вредных последствий для окружающей среды...;</p> <p>8. Краткое изложение причин для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов и описание хода проведения оценки...;</p>	<p>Приложение V (Анализ и оценка):</p> <p>«1) Количеств и свойств опасных веществ на промышленном объекте;</p> <p>2) Кратких описательных сценариев... промышленных аварий, которые могут произойти в результате опасной деятельности...;</p> <p>3) Для каждого сценария: а) примерного объема выброса; б) степени и серьезности вытекающих последствий... при благоприятных и неблагоприятных условиях...; в) периода времени, в пределах которого первоначальное событие может перерасти в промышленную аварию; д) любых мер, которые могут быть приняты для сведения к минимуму вероятности эскалации аварии;</p> <p>4) Численности и распределения населения в близлежащих районах...;</p> <p>5) Возраста, мобильности и уязвимости этого населения;</p> <p>6) Серьезности ущерба для людей и окружающей среды...;</p> <p>7) Расстояния от места проведения опасной деятельности, на котором существует реальная вероятность вредного воздействия...;</p>	<p>В зависимости от рекомендаций, полученных в ходе консультаций по определению сферы охвата, инициатор плана землепользования может провести отдельно, параллельно или совместно СЭО и анализ и оценку возможности промышленных аварий. Вместе с тем рекомендуется предусмотреть процедуру для обмена информацией и координировать рекомендации по сокращению воздействия и определению безопасных расстояний.</p>

Логически связанные положения	Протокол по СЭО	Конвенция о промышленных авариях	Рекомендации
	<p>9. Меры, предусмотренные для мониторинга...;</p> <p>10. Вероятные существенные трансграничные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.</p> <p>11. Резюме представленной информации».</p>	<p>8) Той же информации... для планируемого или поддающегося разумному прогнозированию развития будущих событий;</p> <p>9) Людей, которые могут быть затронуты промышленной аварией».</p>	
Участие общественности	<p>Пункт 2 статьи 8: «Каждая Сторона... обеспечивает своевременное доведение до сведения общественности проекта плана или программы и экологического доклада».</p> <p>Пункт 4 статьи 8: «Каждая Сторона обеспечивает, чтобы общественность... имела возможность выразить в разумные сроки свое мнение».</p> <p>Пункт 5 статьи 8: «Каждая Сторона обеспечивает определение и обнародование конкретных мер по информированию заинтересованной общественности...».</p>	<p>Пункт 2 статьи 9: «Сторона происхождения... предоставляет общественности... возможность участвовать в соответствующих процедурах... а также обеспечивает, чтобы возможность, предоставляемая общественности затрагиваемой Стороны, была эквивалентна возможности, имеющейся у общественности Стороны происхождения».</p> <p>Пункт 9 приложения III: «Заинтересованные Стороны информируют общественность в районах, в отношении которых существует реальная вероятность быть затронутыми... и организует распространение среди общественности и направление властям... документации... [и] обеспечивают им возможность высказывать замечания или возражения в отношении опасной деятельности».</p>	<p>Всю информацию (предлагаемый план землепользования, экологический доклад, а также анализ и оценку) следует предоставить общественности для замечаний. Для поддержания обратной связи можно принять скоординированную процедуру. За ее основу могли бы быть приняты приложение V Протокола по СЭО и приложение VIII Конвенции о промышленных авариях.</p>
Консультации с соответствующими органами	<p>Пункт 2 статьи 9: «Проект плана или программы и экологический доклад доводятся до сведения природоохранных органов и органов здравоохранения».</p> <p>Пункт 3 статьи 9: «Каждая Сторона обеспечивает, чтобы природоохранным органам и органам здравоохранения предоставлялась... возможность выразить свое мнение».</p>	<p>См. выше пункт 9 приложения III, в котором предусматривается проведение консультаций в соответствующих областях как с общественностью, так и с соответствующими органами.</p>	<p>Предлагаемый план землепользования и итоги анализа и оценки могут быть предоставлены соответствующим органам для замечаний.</p>

Логически связанные положения	Протокол по СЭО	Конвенция о промышленных авариях	Рекомендации
Принятие решений	Пункт 1 статьи 11: «Каждая Страна должным образом обеспечивает учет: а) выводов, содержащихся в экологическом докладе; б) мер по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий...; и с) полученных замечаний».	Приложение VI: «Приводимый ниже текст иллюстрирует вопросы, которые следует рассматривать [в процессе принятия решений о размещении]: 1. Результаты анализа риска и оценки...; 2. Результаты консультаций и участие общественности; 3. Анализ возрастания или уменьшения риска...; 4. Оценка опасности для окружающей среды...; 5. Оценка новых видов опасной деятельности, которые могли бы быть источником риска...; 6. Рассмотрение вопроса о размещении новых и о значительной модификации уже осуществляемых видов опасной деятельности... а также о создании зон безопасности вокруг объектов, на которых осуществляется опасная деятельность».	При принятии решений по предложенным плану и программе рекомендуется учитывать итоги анализа и консультаций, проведенных в любой форме согласно Конвенции о промышленных авариях, а также экологический доклад и итоги консультаций согласно Протоколу.

Логически связанные положения	Протокол по СЭО	Конвенция о промышленных авариях	Рекомендации
Информация о решении	Пункт 2 статьи 11: «Каждая Страна после утверждения плана или программы обеспечивает информирование общественности, соответствующих природоохранных органов и органов здравоохранения и Стран... и предоставление им плана или программы».	Пункт 1 статьи 9: «Стороны обеспечивают предоставление надлежащей информации общественности в районах, которые могут быть затронуты аварией», и «включают элементы, содержащиеся в приложении VIII». Приложение VIII: «1. Название компании, адрес места осуществления опасной деятельности и указание должности лица, предоставляющего информацию; 2. Простое описание опасной деятельности...; 3. Общие принятые или присущие данному классу веществ и составов... названия... или же их общая классификация по степени опасности; 4. Информация общего характера, получаемая в результате проведения оценки воздействия...; 5. Общая информация о характере промышленной аварии... включая ее потенциальное воздействие...; 6. Надлежащая информация о методах оповещения и информирования затрагиваемого населения...; 7. Надлежащая информация о необходимых действиях и поведении затрагиваемого населения... включая связь с аварийными службами...; 8. Надлежащая информация о мерах, принимаемых в ходе опасной деятельности... включая связь с аварийными службами...; 9. Общая информация о плане действий аварийных служб в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленной площадки...; 10. Общая информация о специальных требованиях и условиях... включая системы выдачи лицензий или разрешений; 11. Подробные данные об источниках получения дополнительной соответствующей информации».	В целях уменьшения дублирования между информацией, представляемой согласно Протоколу (пункт 2 статьи 11) и Конвенции о промышленных авариях (пункт 1 статьи 9), информацию о решении (т.е. о принятом плане землепользования) рекомендуется представлять единым пакетом или скоординированным образом.

Часть В

Техническое руководство по планированию землепользования, размещению объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и связанным с ними аспектам безопасности



I. Введение

A. Цель

1. Цель настоящего технического руководства заключается в оказании поддержки в осуществлении Конвенции о промышленных авариях в части планирования землепользования, размещения объектов опасной деятельности и связанных с ними аспектов безопасности с акцентом на аспекты, связанные с рисками опасных объектов. Он дополняет общий руководящий документ по этой же теме (ECE/MP.EIA/2017/6–ECE/MP.EIA/SEA/2017/6).

B. Рамки Конвенции о промышленных авариях и руководящие принципы обеспечения безопасности

2. Конвенция о промышленных авариях и разработанные ЕЭК ООН нижеследующие руководящие принципы обеспечения безопасности устанавливают рамки для настоящего технического руководства, предусматривая положения об оказании странам поддержки в деле предупреждения промышленных аварий, смягчения или сведения к минимуму их последствий и поощрения активного международного сотрудничества стран до, во время и после аварии:
 - a. в *Руководстве по мерам безопасности и надлежащей практике для хвостохранилищ*¹ рассматривается необходимость учета соображений, связанных с планированием землепользования, при оценке оптимального размещения хвостохранилищ, а также необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду и оценки рисков до начала строительства;
 - b. в *Руководстве по мерам безопасности и надлежащей отраслевой практике для нефтяных терминалов*² признается, что размещение объектов и планирование землепользования могут оказывать значительное воздействие на опасности, связанные с нефтяными терминалами, и отмечается потребность в оценке рисков. В отношении новых нефтяных терминалов компетентные органы должны принимать во внимание соответствующие безопасные расстояния от транспортных маршрутов, мест общественного пользования и жилых районов, а также от неустойчивых или интересных с природной точки зрения районов;
 - c. в *Руководстве по мерам безопасности и надлежащей практике для трубопроводов*³ предлагается учитывать соображения планирования землепользования как при планировании маршрутов новых трубопроводов, так и при принятии решений, касающихся предложений о новом строительстве вблизи уже существующих трубопроводов. Оценке рисков и планированию землепользования посвящено одно из приложений.
3. В *Руководящих принципах, способствующих установлению опасных видов деятельности для целей Конвенции*⁴ в целях установления такой деятельности, способной привести к трансграничному воздействию в соответствии с Конвенцией, предусматривается два критерия размещения:
 - a. в пределах 15 км от границы – для деятельности, предусматривающей использование веществ, которые могут вызвать пожар или взрыв, или токсичных веществ, которые могут поступать в воздушную среду в случае аварии;
 - b. вдоль или в пределах района водосборной площади трансграничных рек, трансграничных и приграничных рек или международных озер или в пределах района водосборной площади трансграничных подземных вод – для деятельности, предусматривающей использование токсичных или чрезвычайно легко воспламеняющихся веществ либо веществ, очень токсичных для водных организмов.

¹ ECE/CP.TEIA/26, с которым можно ознакомиться по адресу <http://www.unecce.org/index.php?id=36132>.

² ECE/CP.TEIA/28, с которым можно ознакомиться по адресу <http://www.unecce.org/index.php?id=41066>.

³ ECE/CP.TEIA/27, с которым можно ознакомиться по адресу <http://www.unecce.org/index.php?id=41068>.

⁴ См. решение 2000/3 (ECE/CP.TEIA/2, приложение IV, добавление) с поправками, внесенными в него решением 2004/2 (ECE/CP.TEIA/12, приложение II), с которым можно ознакомиться по адресу <http://www.unecce.org/env/teia/guidelines.html>.

II. Техническое руководство по методам планирования оценки рисков

A. Введение в планирование землепользования

4. Существует несколько официальных определений планирования землепользования, однако все они подразумевают общее понимание того, что это процесс, с помощью которого выделяются и регулируются участки земли, предназначенные для осуществления различных видов социально-экономической деятельности, таких как сельское хозяйство, жилищное строительство, промышленность, досуг и торговля, в целях управления размещением объектов, на которых осуществляется деятельность, и предупреждения конфликтов, связанных с землепользованием. Таким образом, в решениях относительно планирования землепользования необходимо учитывать все источники рисков, как природных, так и антропогенных, в число которых входят потенциальные угрозы здоровью человека, имуществу и окружающей среде, исходящие от опасных объектов (как существующих, так и предлагаемых новых объектов).
5. Технические, административные и законодательные процессы принятия решений относительно размещения объектов и типа осуществляемой деятельности, включая опасную деятельность, должны соответствовать применимым национальным законам, нормативно-правовым актам, политике и законодательству или международным соглашениям.
6. В этой главе описываются методы планирования землепользования и оценки рисков вблизи опасных объектов с учетом трансграничного воздействия. Следует отметить, что выбросы опасных веществ в водоемы до сих пор являются причиной значительного большинства трансграничных аварий, поэтому дренажу, затоплению и другим гидрологическим вопросам, связанным с опасной деятельностью, необходимо уделять особое внимание. Приведенные ниже подходы к планированию землепользования следует рассматривать как иллюстрацию, а не как рекомендации ЕЭК ООН. С момента издания настоящего руководства указанные подходы могли измениться.
7. При разработке национальной политики и основ городского планирования необходимо принимать во внимание новое законодательство (например, Директиву «Севезо III» Европейского союза),⁵ с тем чтобы непосредственно учесть риски существующей или будущей опасной деятельности.

B. Подходы к планированию землепользования и оценке рисков

8. Страны региона ЕЭК ООН используют научно-техническую информацию для поддержки принятия решений в области планирования землепользования, которое частично основано на методике оценки рисков и критериях их приемлемости. Подходы к планированию землепользования можно разделить на четыре категории:
 - a. **детерминистский подход.** Он обуславливает стандартные расстояния, которые определяются видом рассматриваемой опасной деятельности, приобретенным оперативным опытом, воздействием на окружающую среду и экспертным суждением;
 - b. **подход, опирающийся на оценку последствий.** Он предусматривает выявление наихудших потенциальных последствий и оценку воздействия (например, смертность и травматизм среди частных лиц);
 - c. **подход, опирающийся на оценку рисков.** С его помощью оцениваются как последствия, так и частота аварий в целях оценки индивидуального и/или социального риска;
 - d. **полуколичественный (или полувероятностный) подход.** Этот метод основан на количественной оценке последствия и на качественной оценке частоты его возникновения.

Используются также гибридные подходы, сочетающие в себе два или более вышеприведенных методов.

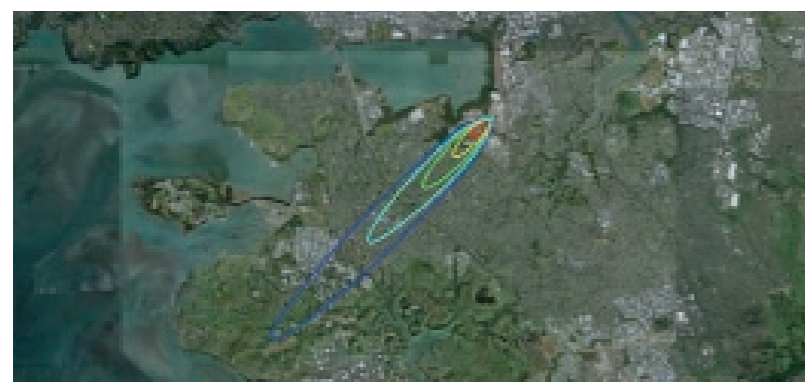
⁵ Директива 2012/18/ЕС Европейского парламента и Совета Европы от 4 июля 2012 года о контроле крупных аварий, связанных с опасными веществами, изменяющая и впоследствии отменяющая Директиву Совета Европы 96/82/ЕС.

9. Детерминистский подход – это ясный метод, который опирается на экспертное суждение при определении стандартных расстояний между районами, выделяемыми для опасной деятельности, и районами, используемыми для жилищных, общественных или других общинных целей. Предварительно определенные стандартные расстояния устанавливаются для различных типов опасной деятельности исходя из типов опасных веществ и деятельности на объекте, исторических данных и предыдущих аварий, произошедших на аналогичных объектах. Таким образом, эти расстояния не связаны с риском и не основываются на подробном анализе объекта. В соответствии с данным подходом следует разработать план поэтапного землепользования, согласно которому несовместимые виды деятельности (например, функционирование промышленных и жилых зон) располагаются на определенном минимальном расстоянии друг от друга.
10. Подход, опирающийся на оценку последствий, направлен на измерение наиболее значительного потенциального воздействия аварий, включая тепловое излучение, избыточное давление и концентрацию токсичных веществ. Он не предполагает оценки частотности возникновения аварий. Определяются пороговые значения ущерба для этих последствий (примеры приведены в таблице 1). На основе пороговых значений ущерба можно уточнить и разметить расстояния, показывающие различные уровни последствий. Иллюстративный пример пяти пороговых значений для непрерывной утечки хлора приведен на рис. 1. С учетом этих пороговых значений градостроители могут устанавливать те районы, где определенные виды деятельности, такие как проживание, запрещены (т.е. в пределах красной зоны), и те, в которых возможность их осуществления может быть рассмотрена (т.е. в пределах темно-синей зоны). Подобный подход использовался во Франции до бедствия в Тулузе в 2001 году и продолжает использоваться в других странах.
11. Подход, опирающийся на оценку рисков, предполагает использование метода количественной оценки для расчета как последствий определенного аварийного сценария, так и ожидаемой частотности его возникновения. Проводится анализ для целого набора аварийных сценариев, который требует значительного объема данных, таких как данные о частотности отказа компонентов системы, предельные значения воздействия и данные о населении и окружающей среде, а также наличия моделей для расчета последствий и воздействия. Обычно рассчитываются два аспекта риска – индивидуальный и социальный, которые представляются соответственно в виде контуров риска, кривых социального риска и карт социальных рисков. Нидерланды оценивают совместимость землепользования через социальный риск и с помощью карт социальных рисков, которые используются для облегчения понимания данного вопроса общественностью.

Таблица 1 - Примеры типов пороговых значений ущерба для определения расстояний

Последствие	Воздействие-расстояние
Тепловые воздействия	Определение расстояния зависит от теплового излучения, которое в течение установленного периода воздействия может вызывать ожоги, способные повлечь за собой смерть или серьезные травмы
Взрыв	Определение расстояния зависит от избыточного давления, которое может повлечь за собой смерть или серьезные травмы (например, разрыв барабанных перепонок)
Выброс токсичных веществ	Определение расстояния зависит от дозы токсичных веществ, которая может повлечь за собой смерть или серьезные травмы

Рис. 1 - Пример непрерывной утечки хлора



Источник: Бюро по опасности крупных аварий Совместного исследовательского центра Европейской комиссии.

Примечание: На рисунке показана утечка, смоделированная программой ADAM 1.0 на фоне, предоставленном Google Earth

12. Полуколичественный подход предполагает использование гибридного метода, основанного на количественной оценке последствий аварии и качественной оценке частотности ее возникновения. Обычно выбирается наихудший вариант развития событий. Для оценки необходимы такие данные, как предельные значения воздействия и данные о населении и окружающей среде, а также модели для расчета последствий и воздействия. Итоги оценки последствий могут быть представлены в виде пороговых значений ущерба. Частотность возникновения аварий подразделяется на четыре–пять классов. Затем последствия и частотность отражаются на карте рисков, представляющей различные уровни опасности. Данный подход используется во Франции и Италии.
13. Оценка экологического риска аварии и ее потенциального воздействия на флору и фауну носит более качественный характер, чем подходы, используемые для оценки рисков для здоровья человека. Хорошо проработанных (и стандартных) математических моделей для оценки воздействия на флору и фауну мало, что затрудняет выявление приемлемых уровней или критериев экологического риска. Качественные подходы сосредоточены на выявлении опасности и оценке мер предупреждения и контроля. Бельгия (Фламандский регион), Ирландия, Испания, Италия и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии используют подходы, с помощью которых их власти определяют, были ли меры, принятые объектом или оператором, достаточны для предупреждения аварий, защиты от них и сведения к минимуму их числа и воздействия на окружающую среду.

С. Ключевые шаги в рамках процедур планирования землепользования

14. В настоящем разделе содержатся руководящие указания по составлению карт и ключевым шагам, которые Сторонам⁶ следует использовать в рамках своей процедурной базы по планированию землепользования и оценке рисков для:
 - a. принятия решений по новой политике, планам и программам в области землепользования. Основная трудность заключается в определении совместимости опасных видов деятельности или землепользования с использованием прилегающих земель и в управлении ею;
 - b. принятия решений о размещении новых опасных объектов (проектов). Основная трудность заключается в определении рисков и видов воздействия, связанных с размещением нового опасного объекта, и в управлении ими;
 - c. принятия решений о значительном изменении существующих опасных объектов (проектов). Трудность заключается в определении повышенных рисков и видов воздействия существующего опасного объекта в силу модификации зданий объекта, имеющихся на нем опасных веществ и видов деятельности и в управлении ими;
 - d. принятия решений о новом строительстве вблизи существующих опасных объектов (проектов). Трудность заключается в определении повышенных рисков и видов воздействия существующего опасного объекта в силу нового (например, жилищного) строительства вблизи существующего объекта и в управлении ими.

1. Важные соображения при землепользовании и составлении карт рисков

15. При принятии решений относительно политики, планов, программ и проектов в области землепользования следует учитывать то, каким образом можно свести к минимуму риски для здоровья человека, окружающей среды и имущества в случае аварии, с тем чтобы определить, следует ли утвердить или отклонить представленное предложение.
16. Составление карт является необходимой частью планирования, призванной четко проиллюстрировать существующие экологические условия, расположение городских районов, виды землепользования, потенциальные источники опасности и возможные виды воздействия. Для планирования землепользования и оценки рисков опасной деятельности следует подготовить набор карт, которые описывают район и показывают местонахождение:
 - a. существующих видов землепользования в районах, прилегающих к месту осуществления опасной деятельности (например, жилищного (густонаселенные, средненаселенные и малонаселенные

⁶ Стороны Конвенции о промышленных авариях, Протокола по СЭО и/или Конвенции Эспо.

районы), промышленного, торгового, общественного и сельско-хозяйственного);

- b. существующей городской застройки (например, здания и инфраструктура), транспортных сетей и местного населения;
 - c. существующих элементов окружающей среды и гидрогеологии (например, топография, растительность, поверхностные и подземные воды);
 - d. районов, представляющих интерес (например, лес, зоны отдыха и побережья);
 - e. уязвимых и охраняемых территорий (например, национальные парки, заповедники и объекты культурного наследия);
 - f. уязвимых людей (например, в больницах, домах престарелых, школах и парках) или мест, где может одновременно присутствовать значительное число людей (например, церкви, торговые центры, театры и железнодорожные вокзалы);
 - g. существующих источников промышленного риска, к которым относятся как опасные объекты, так и перевозка опасных веществ;
 - h. других источников потенциальной опасности, таких как перевозка опасных веществ и стихийные бедствия (наводнения, землетрясения и эффект домино);
 - i. предлагаемых опасных объектов и видов деятельности, включая их границы, размеры, инфраструктуру, здания, вещества, системы жизнеобеспечения, рабочую силу и внешний транспорт;
 - j. потенциального воздействия предлагаемых опасных видов деятельности за пределами объекта;
 - k. наличных объектов, обеспечивающих внешние возможности реагирования на чрезвычайную ситуацию (пожарные команды, больницы и т.д.).
17. Вышеупомянутый набор карт следует наложить друг на друга, с тем чтобы оценить совместимость опасных видов деятельности с видами землепользования вокруг них. Используя современные инструменты оценки рисков (на основе географических информационных систем), можно обеспечить наложение друг на друга всех карт с географической привязкой и пространственных данных о рисках в целях четкого представления информации. Результатом является новая карта землепользования и рисков, по которой можно оценить совместимость опасных видов деятельности с другими видами землепользования и застройки.
18. Вышеприведенные процедуры составления карт следует включить в национальную политику, планы, программы и проекты в области землепользования.

2. Соображения по внешним транспортным коридорам

19. Определение совместимости землепользования вблизи транспортных коридоров с рисками и видами воздействия транспортировки опасных веществ (по автомобильным дорогам, железным дорогам, трубопроводам и водным путям) внутри пересекаемых районов и управление ею представляют значительные трудности. Они требуют иных методов оценки и контроля, поскольку источник опасности перемещается между зонами землепользования. Важно отметить, что действие Конвенции о промышленных авариях распространяется только на транспортные операции на промышленной площадке, на которой осуществляется опасная деятельность (пункт 2 d) ii) статьи 2).
20. Следует разработать планы действий на случай чрезвычайных ситуаций, содержащие подробную информацию о мерах подготовки и реагирования, направленных на сведение к минимуму риска негативного воздействия на людей, имущество и окружающую среду вдоль маршрута следования. В случае с трубопроводами контрольные функции планирования аналогичны применяемым к стационарным опасным объектам.⁷

3. Семь ключевых шагов для включения в национальные процедуры планирования землепользования

21. В настоящем подразделе представлены семь ключевых шагов в контексте принятия решений относительно землепользования и размещения опасных объектов, которые странам следует включить в свою национальную процедурную базу.

⁷ См. Руководство по мерам безопасности и надлежащей практике для трубопроводов.

Шаг 1. Анализ промышленной площадки и прилегающих районов

22. Первым ключевым шагом в рамках процедур планирования является выявление и оценка имеющихся условий (природные факторы, климат, здания, инфраструктура и другие элементы) района без предлагаемого землепользования или проекта. Это поможет определить трудности или последствия предложения и его совместимость с промышленной площадкой и прилегающими к ней районами.
23. Данная информация уточняется и периодически обновляется экспертами или специалистами по планированию и должна иметься в местном муниципалитете. Она состоит из набора тематических карт (в цифровом или бумажном формате), которые описывают землепользование и земельные условия до развития нового вида землепользования или нового либо модифицированного вида опасной деятельности.

Шаг 2. Обзор соответствующих законов и законодательства

24. Следующий шаг заключается в обзоре существующих законов и законодательства, которые являются актуальными для параметров предложения и окажут на них влияние, в частности относительно размещения опасных объектов, различных разрешенных или не разрешенных видов деятельности и подлежащих выполнению экологических законов.
25. Например, иногда в национальном законодательстве устанавливаются критерии, в соответствии с которыми определенная модификация считается значительной и требует получения разрешения. В частности, Исполнительный комитет по здравоохранению и промышленной безопасности (ИКЗПБ) Соединенного Королевства разрабатывает критерии для определения того, могут ли модификации в значительной степени повлиять на уровни риска для здоровья людей и окружающей среды.
26. Кроме того, данный шаг включает в себя обзор нынешней политики и планов (в случае наличия) в области землепользования, которые определяют, какие виды землепользования разрешены на промышленной площадке и в прилегающих к ней районах. Иногда в национальном законодательстве эта политика и планы в области землепользования (т.е. зонирования) предусматривают такие инструменты контроля, как:
- a. набор минимальных применимых требований к эффективности (т.е. к любой опасной деятельности);
 - b. механизм проведения различия между видами деятельности (например, между опасными объектами низкого уровня риска, которые осуществляют разрешенную деятельность, и объектами повышенного уровня риска, которые требуют согласия властей и могут быть подвергнуты дополнительным проверкам).

Шаг 3. Обзор документации о предложении или землепользовании и опасных источниках рисков

27. Важно провести обзор имеющейся документации, касающейся функционирования предлагаемой застройки (новый вид землепользования, предлагаемый опасный объект или новая застройка вблизи существующих объектов, на которых осуществляются опасные виды деятельности). Обычно эти типы документов, например доклады о заявках на планирование, планы землепользования, доклады о безопасности и другие экспертные материалы, требуются нормативно-правовыми актами, в частности Директивой «Севезо III» Европейского союза.
28. Например, оператор предлагаемого объекта должен уведомить соответствующий орган о планируемых видах деятельности или модификациях и, если они будут сочтены значительными, представить доклад о безопасности. В докладе о безопасности должно быть продемонстрировано, что были приняты необходимые и достаточные меры для предупреждения аварий, а в случае их возникновения – для ограничения их воздействия на здоровье людей, окружающую среду и имущество.
29. В описание опасного объекта могут входить следующие данные:
- a. промышленная площадка;
 - b. метеорологические данные;
 - c. основная деятельность и производство;
 - d. организационная структура и состав сотрудников;
 - e. система управления безопасностью;
 - f. периметры объекта, планировка, подъездные пути и защита от вторжения;
 - g. местонахождение опасных веществ;
 - h. производственные подразделения, складские помещения и утилизация отходов;
 - i. данные о веществах (химические, физические и токсикологические характеристики);
 - j. мониторинговые сети (токсичность, воспламеняемость) и аварийно-предупредительные сигналы;

- k. информация, предоставленная общественности;
- l. деятельность и меры безопасности на промышленной площадке;
- m. принятые процедуры анализа, модели и инструменты программного обеспечения;
- n. идентификация опасностей и сверка с базой данных об авариях;
- o. исследование поведения объекта в случае потери систем жизнеобеспечения и внешних событий;
- p. сценарии аварий на основе четких критериев отбора;
- q. потенциальные последствия отдельных сценариев;
- r. оценка частотности возникновения аварий;
- s. меры по предупреждению и смягчению последствий для каждого из сценариев;
- t. меры, связанные с индивидуальным и социальным риском;
- u. внутренний план на случай чрезвычайных ситуаций.

Шаг 4. Выбор подхода к планированию или метода оценки рисков

30. Существуют различные подходы к планированию землепользования и оценке рисков, однако все они направлены на определение того, является ли уровень риска, связанный с предложением, приемлемым вблизи опасного объекта.
31. Подходы к землепользованию и методы оценки рисков описаны в разделе II.B. Для оценки предложения можно выбрать разные подходы на основе представленных контуров риска или карт рисков либо применить гибридный подход (сочетающий в себе два или более методов). Национальным властям следует выбирать подход, который является наиболее целесообразным для планирования землепользования и размещения опасных объектов в их странах, а также в соседних странах в случае потенциального трансграничного воздействия.

Шаг 5. Оценка потенциальных рисков, воздействия и совместимости опасной деятельности

32. Использование подходов к планированию и методов оценки рисков в рамках шага 4 может помочь в оценке совместимости и приемлемости рисков предлагаемого землепользования или застройки с характеристиками прилегающих районов, а также их потенциального воздействия на население, окружающую среду и имущество.
33. Прежде всего необходимо разработать набор критериев, с которыми сопоставляются результаты оценки рисков, для того чтобы определить, совместимо ли предложение с использованием прилегающих земель или является ли оно приемлемым с точки зрения уровня риска и потенциального воздействия на прилегающие районы.
34. Критерии вырабатываются с учетом:
 - a. промышленной площадки и анализа условий (включая определение видов землепользования, застройки и важных природных элементов);
 - b. описания предложения (включая планы землепользования, размещение объектов, опасные виды деятельности и связанные с ними меры);
 - c. подхода к планированию землепользования и оценке рисков (например, детерминистский, опирающийся на оценку последствий, опирающийся на оценку рисков или полуколичественный);
 - d. карты риска возникновения аварий, отражающей виды землепользования, зонирование и/или застройку.
35. Для описания и иллюстрации уровня риска потенциальные опасности, представленные в предложении, накладываются друг на друга на имеющейся карте рисков (описанной в подразделе II.C.1). Анализ новой ситуации (с использованием соответствующих критериев) позволяет властям и заинтересованным субъектам, изучив риски и совместимость с видами землепользования и застройки в прилегающих районах, сделать выводы о том, следует ли директивным органам утвердить предложение или отклонить его.
36. Имеется сложное программное обеспечение для количественной оценки рисков, призванное определить потенциальное воздействие опасной деятельности. Для более простых методов оценки можно использовать опирающийся на оценку последствий подход, который включает в себя набор пороговых значений для различных последствий, например четыре киловатта на квадратный метр для теплового излучения. Данный пример представляет пороговое значение смертности, которое можно сравнить с критериями совместимости. Примерами совместимости являются отсутствие промышленных зданий из легких металлоконструкций, складов или двухэтажных служебных помещений в радиусе 100 м от опасного объекта, отсутствие негустой жилой застройки или гостиниц в радиусе 200 м и отсутствие школ,

больниц или социальных учреждений в радиусе 300 метров. Если опасный объект представляет собой помещение для хранения сжиженного нефтяного газа, то к каждому расстоянию необходимо прибавить еще 100 метров.

37. В случае если район, представляющий интерес для анализа, описан на цифровых картах, то оценку рисков и определение воздействия можно провести с использованием средств программного обеспечения на основе систем географической информации. Например, опасный объект может быть представлен посредством различных цифровых карт, описывающих его пространственные элементы (например, границы зданий, планировку, местонахождение опасных веществ, системы жизнеобеспечения, точки, где могут возникнуть аварии, и возможную степень распространения их воздействия и/или контуры индивидуального риска). Затем сетка с географической привязкой, имеющая определенный размер ячейки, накладывается на все карты. При наличии всех данных в цифровом формате каждую ячейку можно оценить на предмет воздействия аварий (или значений индивидуального риска) и сравнить с критериями совместимости. Результатом подобного анализа является определение районов несовместимости, которые требуют дальнейшего рассмотрения.
 38. Например, в оценку рисков для размещения опасного объекта входят следующие ключевые элементы:
 - a. оценка типов потенциальных аварий, которые могут привести к выбросу опасных веществ;
 - b. оценка расположения, размеров, показателя и продолжительности выбросов;
 - c. определение вероятности возникновения выявленного типа выбросов;
 - d. определение последствий каждого типа выбросов в плане конкретных критериев риска или воздействия на людей, окружающую среду и имущество;
 - e. сравнение рассчитанного риска с критериями приемлемости риска.
 39. Вышеуказанные оценки риска носят более сложный характер при оценке политики, планов и программ в области землепользования, поскольку на данном этапе конкретные проекты не предлагаются. В число данных предложений могут входить национальные планы землепользования, на которых обозначаются участки земли внутри страны, предназначенные для промышленной деятельности, такие как зоны промышленного землепользования. Тем не менее для этих предложений можно проводить общую оценку и определение высокого уровня риска, такую как оценка расстояний, например, между зонами, предназначенными для промышленных целей, и жилыми зонами.
- Для районов, которые могли быть затронуты промышленными авариями трансграничного характера*
40. Прошлые аварии показали, каким образом воздействие аварии на опасном объекте в одной стране, распространившееся за пределы промышленной площадки, может иметь катастрофические последствия в соседних странах. Хорошо известны аварии, произошедшие в Швейцарии (1986 год) и Румынии (2000 год). 1 ноября 1986 года крупная экологическая катастрофа началась с пожара в агрохимическом хранилище в Швайцхалле, Швейцария. Пожарные команды распылили миллионы литров воды для того, чтобы потушить огонь, однако ее объем оказался слишком большим для имеющихся валов. Вследствие этого значительная часть воды, оставшейся после тушения пожара, вместе с инсектицидами и другими химикатами попала в Рейн через канализационную систему «Сандос».⁸ 30 января 2000 года была прорвана дамба хвостохранилища компании «Аурул майн» в Румынии, в результате чего 100 000 кубических метров сточных вод, загрязненных цианидом, оказались в реке Тиса и достигли Дуная. Когда речная вода в конечном счете попала в Черное море, в ней все же был обнаружен очень низкий уровень концентрации цианида.⁹
 41. На рис. 2 показаны 2 295 подпадающих под Директиву «Севезо III» объектов, которые в 2015 году находились в пределах 5 км от национальной границы или береговой линии, из общего числа 10 340 объектов. Данное расстояние находится в пределах критерия близости в 15 км, закрепленного в Конвенции о промышленных авариях, хотя она широко применяется к более значимым объектам верхнего звена, а не к более мелким объектам нижнего звена, предусмотренным в Директиве «Севезо».

⁸ France, Ministry of the Environment, «The Rhine polluted by pesticides» (DPPR/SEI/BARPI, No. 5187, October 2006). С материалом можно ознакомиться по адресу http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/wp-content/files_mf/FD_5187_schwizerhalle_1986_ang.pdf.

⁹ United Nations Environment Programme and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, «Cyanide Spill At Baia Mare Romania: Spill Of Liquid And Suspended Waste At the Aurul S.A. Retreatment Plant in Baia Mare» report of the assessment mission, 23 February–6 March 2000 (Geneva, March 2000). С материалом можно ознакомиться по адресу <http://reliefweb.int/report/hungary/cyanide-spill-baia-mare-romania-uneepocha-assessment-mission-advance-copy>.

Рис. 2 - Объекты, предусмотренные в Директиве «Севезо» и находящиеся в пределах 5 км от национальных границ или побережий

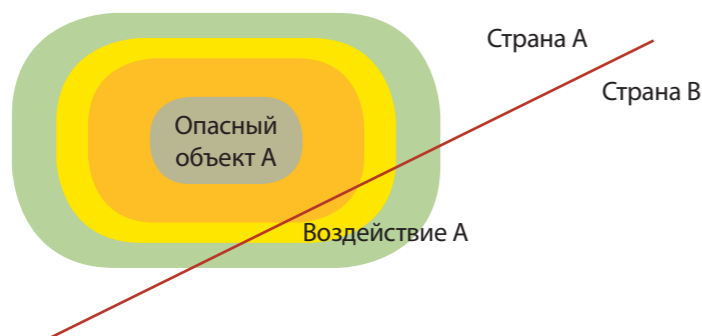


Источник: Система поиска информации о предприятиях «Севезо», Бюро по опасности крупных аварий Совместного исследовательского центра Европейской комиссии.

Примечания: Вблизи национальных границ внутри региона, составляющего Европейский союз и Европейскую ассоциацию свободной торговли находятся в общей сложности 225 объектов (обозначены синим цветом); 71 объект (обозначены красным цветом) находится на границах между этим регионом и другими государствами; а остальные (обозначены зеленым цветом) находятся в прибрежных районах.

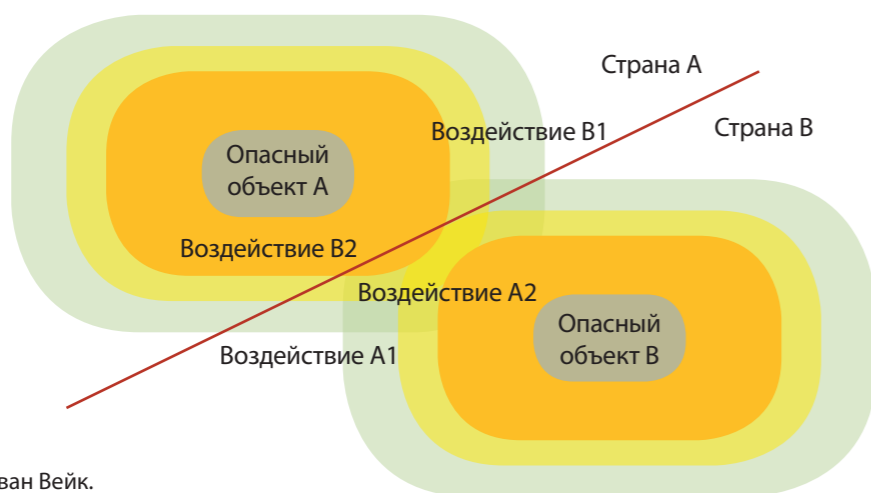
42. Когда опасная деятельность способна привести к трансграничному воздействию, необходимо следовать положениям Конвенции о промышленных авариях. В данном случае процедуры оценки и определения рисков по-прежнему применимы, если соответствующие страны договариваются об общих подходах как к оценке рисков, так и к критериям совместимости.
43. На рис. 3 представлен случай, когда опасный объект, расположенный в стране А, может воздействовать на приграничный район страны В. Ситуация осложняется, когда опасные объекты имеются по обеим сторонам границы, в странах А и В, как показано на рис. 4. В данном случае с каждой стороны границы существуют два района, которые могут быть дифференцированы согласно уровню воздействия. Например, в стране А зоны, которые подвергаются потенциальному воздействию аварии, возникшей в обеих странах А и В, помечены как «Воздействие В2».

Рис. 3 - Трансграничное воздействие аварии на опасном объекте в стране А, которая может воздействовать на страну В



Источник: Лоренцо ван Вейк.

Рис. 4 - Трансграничное воздействие, обусловленное присутствием опасных объектов, которые расположены в каждой из стран и могут оказывать воздействие на другую страну



Источник: Лоренцо ван Вейк.

44. Важно, чтобы обе страны применяли одинаковые подходы к оценке рисков, модели последствий аварий, методы оценки частотности, экологические данные, данные о надежности компонентов и критерии совместимости. Это дает странам возможность выполнять положения Конвенции и эффективно интегрировать политику, планы, программы или проекты в области землепользования. К сожалению, зачастую дело обстоит совсем не так.
45. Подобные ситуации, связанные с землепользованием, сложны для разрешения, поскольку требуют прочного сотрудничества между соответствующими странами и полного согласия по вышеуказанным вопросам. Для этой цели каждая страна должна иметь полный доступ ко всем подробностям и докладом о безопасности на соответствующих опасных объектах соседней страны.
46. Как только достигнуто соглашение по поводу методов и моделей, необходимо провести сбор данных о выбросах опасных веществ (например, условия выброса, роза ветров и классы стабильности, модели последствий, уязвимость и распределение населения) и обмен ими. Затем можно повторить оценку рисков для обеих стран, используя общие модели и данные. Как уже упоминалось, можно быстро провести перерасчет модели риска при наличии соответствующих инструментов на основе систем географической информации.
47. После данного этапа каждая страна может применить к предложению собственные критерии совместимости.

Шаг 6. Международное сотрудничество и участие общественности

48. Соседним странам следует обмениваться информацией и консультироваться друг с другом для предупреждения аварий, которые могут нанести трансграничный ущерб, и смягчения последствий в случае их возникновения. Страна с существующей или планирующейся опасной деятельностью должна предоставлять актуальную информацию о ней всем потенциально затрагиваемым странам. Потенциально затрагиваемые страны должны предоставлять стране, где ведется соответствующая деятельность, всю актуальную информацию о потенциально затрагиваемом районе. Общественности в районах, которые могут быть затронуты, следует дать возможность принимать участие в планировании землепользования, размещении объектов и процедурах лицензирования опасной деятельности.
49. Вышеуказанные действия следует предпринимать в соответствии с Конвенцией.

Шаг 7. Решения

50. Предшествующие шаги помогут соответствующим органам принять окончательное решение по поводу того, следует ли им утвердить, отклонить или условно утвердить (при условии внесения в предложение изменений или указания условий, которые должны быть выполнены):
- предлагаемый вид землепользования (политика, планы и программы землепользования);
 - предлагаемый проект (новые опасные объекты, модификации существующих объектов или застройка вблизи опасных объектов).
51. Директивным органам и заинтересованным субъектам необходимо будет определить, следует ли давать разрешение на эти новые виды землепользования или застройки, с учетом результатов оценки рисков и составления карт, выполненных в рамках предшествующих шагов.
52. Что касается решений о размещении объектов, то предложение по проекту следует утвердить, если риск, представляемый опасной деятельностью, ниже приемлемого порогового значения, и отклонить, если рассчитанный риск выше максимального порогового значения. Тем не менее уровень риска, находящийся между верхним и нижним пороговыми значениями приемлемости, считается серой зоной, и тогда на опасном объекте можно повысить безопасность и ввести дополнительные меры по смягчению последствий аварий, с тем чтобы уменьшить риск для населения.
53. Что касается решений в отношении землепользования, то новые виды землепользования, предусмотренные предложением по политике, плану или программе, должны быть совместимы с землепользованием в прилегающих районах с учетом того, являются ли расстояния между этими видами землепользования (например, опасным промышленным землепользованием и жилищным землепользованием) адекватными и соответствующими национальному законодательству и зональному контролю. В случае несовместимости новых видов землепользования необходимо либо отказаться от предложения, либо внести в него изменения, изучив то, каким образом можно снизить потенциальные риски и последствия, связанные с опасной деятельностью в районе, представляющем интерес.

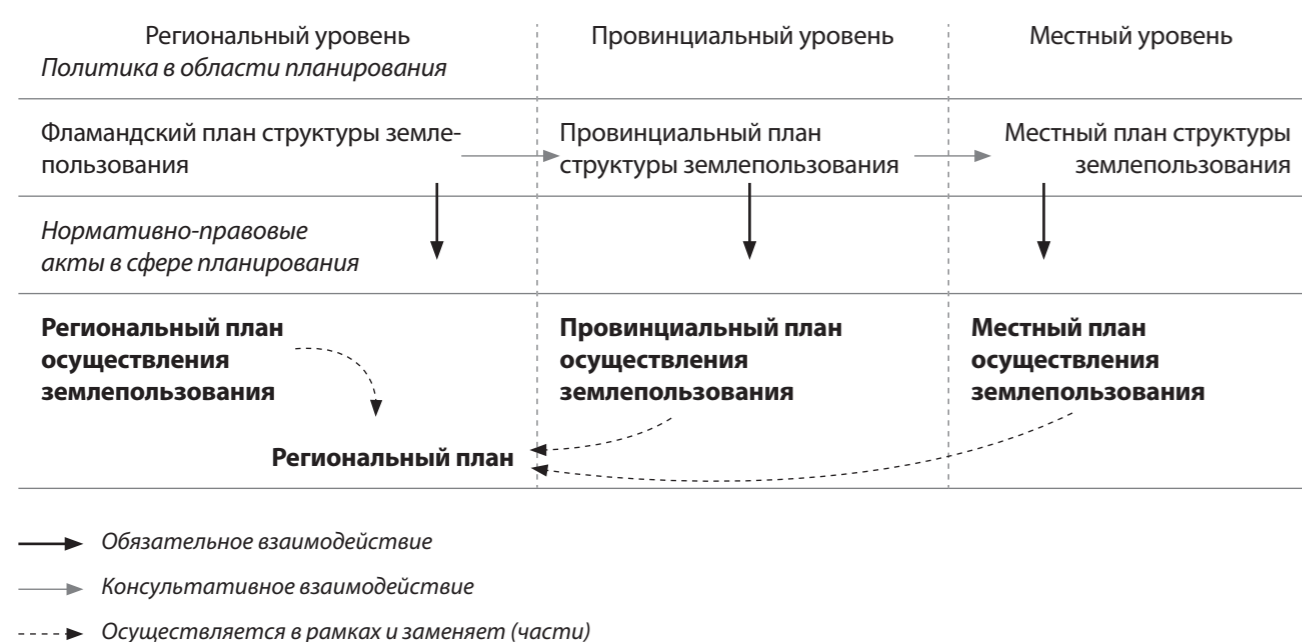
III. Примеры подходов к планированию и оценок технических рисков в государствах-членах

54. В странах региона ЕЭК ООН существуют различные подходы к планированию землепользования, основанные на методах, описанных в разделе II.B (или на их сочетании). В настоящей главе представлены примеры подходов к планированию землепользования в отдельных странах, имеющих сложившуюся базу для рассмотрения промышленных аварий в контексте планирования землепользования.

A. Подход Фламандского региона Бельгии

55. Во Фламандском регионе Бельгии за политику в области планирования землепользования отвечают региональные власти. Правительство состоит из трех звеньев: регионального, провинциального и местного (муниципального), как показано на рис. 5.

Рис. 5 - Структура и взаимодействие в рамках планирования землепользования



56. Нормативно-правовые акты в сфере планирования землепользования включают в себя значительную часть Директивы «Севезо III» и содержат положения о безопасности внешних лиц (т.е. людей, находящихся за пределами объекта), такие как отчетность о воздействии на окружающую среду и мерах безопасности и отчетность о пространственной безопасности. Что касается объектов «Севезо» верхнего звена, то инициатор готовит доклад об экологической безопасности размещения новых или модифицированных опасных объектов в рамках заявки на получение экологического разрешения. Служба отчетности по вопросам безопасности является компетентным органом, который утверждает или отклоняет доклад об экологической безопасности. Служба отчетности по вопросам безопасности предоставляет консультативные услуги по вопросам новой застройки вблизи объектов «Севезо» (как нижнего, так и верхнего звена) и может потребовать от компетентного органа, занимающегося планированием землепользования, подготовки доклада о пространственной безопасности.

57. Кроме того, Бельгийское соглашение о сотрудничестве¹⁰ предусматривает включение значительной части Директивы «Севезо» в бельгийское законодательство. Данное Соглашение содержит положения о докладах о безопасности на объектах «Севезо».

¹⁰ Соглашение о сотрудничестве между федеральным государством, сообществами и регионами по вопросам представления Королевства Бельгия в Совете министров Европейского союза.

1. Анализ рисков

58. Для оценки рисков и планирования землепользования используется подход, опирающийся на оценку рисков. Количественная оценка рисков проводится для сценариев аварий, охватывающих человеческую смертность вследствие вдыхания токсичных веществ, теплового излучения от пожаров или избыточного давления, обусловленного взрывами.

59. Прежде всего на карту наносится годовая вероятность возникновения аварий в виде принятых ИСО контуров риска¹¹ и рассчитывается кривая социального риска для каждого из объектов «Севезо» верхнего звена. Для кривой социального риска в число внешних лиц входят рабочие (за пределами объекта), жители района, участники дорожного движения и посетители близлежащих рекреационных зон. Учитывается их расчетное присутствие (по времени) на ежегодной основе, а число людей, находящихся в помещениях и за их пределами, рассматривается отдельно.

60. Методика количественной оценки рисков включает в себя частотность отказов оборудования (которые вызывают аварии), метеорологические условия, модели расчета воздействия и модели ущерба для человека.¹²

2. Критерии приемлемости рассчитанного риска для внешних лиц

61. Критериями риска для безопасности внешних лиц являются следующие:

- местный риск, основанный на принятых ИСО контурах риска (см. таблицу 2). Понятие «жилые районы» относится к земле с жилым зонированием и группам из как минимум пяти жилищ в рамках нежилого зонирования. Районы с уязвимыми людьми – это школы, больницы и дома престарелых, которые разрабатываются с повышенным уровнем безопасности;
- кривая социального риска (см. рис. 6).

62. В критериях приемлемости учитываются не только вышеуказанные районы, но и другие районы, которые включены в кривую социального риска в рамках количественной оценки рисков, в частности:

- общественные здания и районы, где средний показатель присутствия составляет по меньшей мере 200 человек в день или 1 000 человек в часы пик;
- основные маршруты транспорта и воздушного движения;
- внешние источники опасности, такие как трубопроводы, ветровые турбины, высоковольтные линии и заправочные станции со сжиженным нефтяным газом.

3. Размещение нового или модификация существующего объекта категории «Севезо»

63. Размещение или модификация объекта категории «Севезо» верхнего звена требует подготовки его инициатором заявки на получение экологического разрешения, в том числе доклада об экологической безопасности. Служба отчетности по вопросам безопасности может утвердить или отклонить доклад на основании его содержания или количественной оценки рисков.

64. Что касается объектов нижнего звена, то лицензирующий орган проводит обзор аспектов безопасности и может потребовать от инициатора подготовки исследования по вопросам безопасности, с тем чтобы изучить опасность объекта и сравнить ее с критериями рисков.

65. Если будет установлено, что объект соответствует критериям риска, то выдается экологическое разрешение. В случае, когда критерии риска превышены, лицензирующий орган может отклонить заявку или предусмотреть специальные условия, такие как сокращение объема опасных веществ или дополнительные меры безопасности (например, двухоболочечные резервуары закрытого типа вместо обычных).

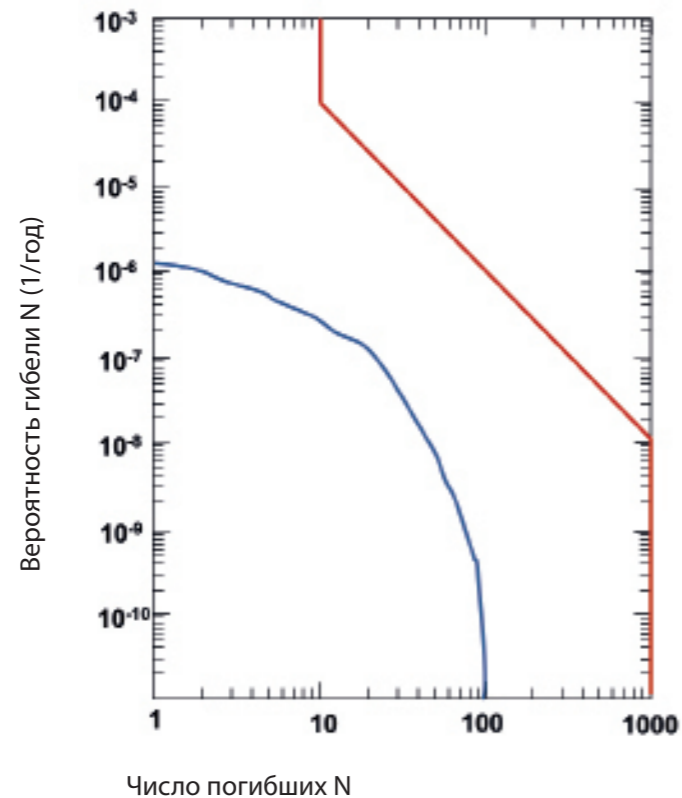
¹¹ Принятые ИСО контуры риска рассчитываются для вероятностей, которые выражаются в стандартной индекс-форме, например 10⁻⁶ означает один на миллион.

¹² Ущерб для человека рассчитывается с использованием пробит-функций, которые являются квантильными функциями, связанными с нормальным распределением.

Таблица 2 - Принятые ИСО контуры риска

Оценка по местонахождению	Принятые ИСО контуры риска (в год)
Граница объекта	10^{-5}
Граница жилого района	10^{-6}
Граница района, в котором находится уязвимый объект	10^{-7}

Рис. 6 - Кривая социального риска, показывающая критерии (красным цветом) и пример кривой вероятности людских потерь (синим цветом)



4. Планирование землепользования

Рекомендации относительно планов осуществления землепользования и разрешений на планирование

66. Орган по планированию землепользования должен представить любой новый план осуществления землепользования Службе отчетности по вопросам безопасности для обзора аспектов безопасности изменения землепользования вблизи места опасной деятельности. Служба отчетности по вопросам безопасности принимает решение по поводу того: а) следует ли подготовить доклад о пространственной безопасности; б) следует ли внести изменения в нормативно-правовые акты, касающиеся городского планирования; или с) никаких действий больше не требуется. Решение о необходимости нового доклада о пространственной безопасности зависит от того, находятся ли районы особого внимания в пределах 2 км от промышленной площадки категории «Севезо», и от того, известны ли уже соответствующие риски.
67. Служба отчетности по вопросам безопасности может оказывать консультативные услуги в отношении районов, которые не подпадают под план осуществления землепользования.

Доклады о пространственной безопасности

68. Доклад о пространственной безопасности содержит описание предлагаемой застройки, промышленной

площадки и прилегающих районов, план осуществления землепользования, количественную оценку рисков, описание мер предупреждения и смягчения последствий, а также оценку рассчитанного риска для здоровья человека в сравнении с критериями приемлемости риска.

69. Для новых объектов категории «Севезо» подготовка карты зонирования рисков осуществляется на основе одной из вариаций методики количественной оценки рисков с учетом земли в радиусе 2 километров. Кроме того, можно подготовить карту зонирования безопасности данного района с принятыми ИСО контурами риска в размере 10^{-6} в год и 10^{-7} в год, показывающую области, где не допускается создание жилых районов и районов с уязвимыми людьми соответственно.
70. Что касается новой застройки для уязвимых людей вблизи объектов категории «Севезо», то в докладе о пространственной безопасности указывается контур риска 10^{-7} в год, в пределах которого не допускаются никакие районы с уязвимыми людьми. При необходимости в нем также могут содержаться предложения относительно мер безопасности, которые нужно принять на существующих объектах, таких как обеспечение водяных экранов для уменьшения воздействия токсичного газа или отсутствие в зданиях с уязвимыми людьми застекленных окон, выходящих на объекты категории «Севезо».

В. Подход Франции

71. Бедствие в Тулузе, произошедшее в 2001 году и ставшее причиной того, что 31 человек погиб, более 3 000 человек получили ранения и был причинен ущерб на сумму 3 млрд. евро, привела к появлению во Франции нового подхода к планированию землепользования, учитывающего вероятность возникновения репрезентативных сценариев и необходимость принятия мер в отношении существующих установок. После указанного бедствия французское законодательство было усилено, особенно в части, касающейся размещения опасных объектов, новой городской застройки вокруг них и обмена информацией между операторами, соответствующими органами и местным сообществом.
72. В соответствии с новым законодательством необходимо изучить все возможные сценарии аварий (подход, опирающийся на оценку последствий) на опасном объекте и оценить вероятность их возникновения (подход, опирающийся на оценку рисков), с тем чтобы достигнуть приемлемого уровня безопасности. Для решения этой задачи в новом нормативно-правовом акте закреплены три требования:
- согласование подходов к оценке рисков;
 - объединение подхода, опирающегося на оценку последствий, и подхода, опирающегося на оценку рисков;
 - выявление мер по устранению недостатков для существующих или развивающихся городских районов вблизи опасных объектов и контролирование будущей застройки посредством планирования землепользования.
73. Для выполнения вышеприведенных рекомендаций были введены планы предупреждения технологического риска, направленные на развитие планирования землепользования и управление им.
74. Кроме того, необходима подготовка докладов о безопасности, которые содержат следующую информацию:
- описание процесса и оборудования;
 - идентификацию источников риска;
 - характеристику основных опасностей на основе оценки последствий мгновенного выброса энергии и/или токсичных веществ;
 - уменьшение опасностей на основе технического и экономического анализа;
 - анализ аналогичных прошлых аварий для выявления контрмер и извлеченных уроков;
 - определение наиболее значимых событий посредством предварительной оценки рисков;
 - подробную оценку рисков в целях определения воздействия, обусловленного отказом элементов системы или человеческой ошибкой;
 - использование математических моделей для оценки интенсивности воздействия;
 - оценку вероятности аварий и отказа систем защиты;
 - оценку потенциальной смертности и травматизма из расчета на одну аварию;
 - классификацию сценариев аварий с использованием национальной матрицы приемлемости рисков (позже используемой для планирования землепользования).
75. Доклад о безопасности представляет собой основу для оценки социального и индивидуального рисков.

Оценка социального риска производится с использованием матрицы рисков. Индивидуальный риск устанавливается посредством использования карт аварийных уровней, которые помогают разработать планы предупреждения технологического риска для планирования землепользования. Оценка рисков базируется на следующих ключевых элементах:

- a. оценка риска аварии, основанная на:
 - i. серьезности (интенсивность или масштаб воздействия), определяемой путем соотнесения интенсивности воздействия на население с числом людей, подвергающихся воздействию (см. таблицу 3), и числом потенциальных жертв для каждого вида воздействия (см. таблицу 4);
 - ii. вероятности возникновения аварий, рассчитываемой с использованием полуквантитативного подхода, основанного на моделях надежности, таких как деревья отказов (количественная) и прошлые события и классы частотности, показанные в таблице 5 (качественная);
 - iii. динамике (стремительность воздействия, относящаяся к наличию времени для реагирования на аварию с помощью чрезвычайных мер), классифицируемой как быстрая либо медленная (например, взрыв является быстрым, а утечка токсических веществ – медленной);
- b. приемлемость риска, основанная на критериях, установленных для максимального уровня воздействия, считающегося приемлемым. Для каждой отдельно взятой аварии необходимо определение параметров класса частотности и уровня серьезности в целях выявления уровня риска в соответствии с национальной матрицей приемлемости рисков, проиллюстрированной в таблице 6.

76. После вышеприведенной оценки рисков применяется концепция аварийного уровня для определения по каждому сценарию аварии:

- a. зонирования (которое обеспечивает контроль планирования землепользования и застройки) на основе четырех зон в таблице 7;
- b. совместимости землепользования, основанной на вероятности того, что опасное явление станет причиной воздействия i) определенной интенсивности, ii) продолжающегося в определенный период времени и iii) в определенной точке района, с использованием сочетания вероятности из класса частотности (таблица 5), уровня готовности и зонирования из таблицы 7 (пример в таблице 8);
- c. картирование аварийных уровней, основанных на вышеуказанных факторах зонирования и совместимости землепользования (см. рис. 7).

Таблица 3 - Интенсивность воздействия на население

Воздействие на население	Пожар (постоянное тепловое излучение в киловаттах на квадратный метр)	Взрыв (избыточное давление)	Выброс токсичных веществ (индивидуальный риск)
5% летальных исходов	8 кВт/м ²	200 мбар	Смертельная концентрация 5%
1% летальных исходов	5 кВт/м ²	140 мбар	Смертельная концентрация 1%
Косвенное воздействие	3 кВт/м ²	50 мбар	Пороговое значение необратимого воздействия
Обратимое воздействие	—	20 мбар	—

Примечание: Процентные значения представляют долю подвергающегося воздействию населения, которую ожидает летальный исход.

Таблица 4 - Уровни серьезности, выраженные числом людей, подвергающихся воздействию

Уровень серьезности	5% летальных исходов	1% летальных исходов	Необратимое воздействие
Бедственный	более 10	более 100	более 1 000
Катастрофический	1–10	10–100	100–1 000
Значительный	1	1–10	10–100
Серьезный	0	1	1–10
Умеренный	0	0	менее 1

Таблица 5 - Пять качественных классов вероятности и их эквивалентность с количественной частотностью

Класс частотности	Качественная частотность		Количественная частотность	Полуквантитативная частотность
E	Крайне маловероятный сценарий	Возможен с учетом современных знаний, однако никогда не возникал нигде в мире	менее 10 ⁻⁵ событий/год	Гибридная модель, опирающаяся на оценку рисков, учитывает факторы/меры, снижающие уровень риска
D	Реалистичный, но маловероятный сценарий	Возможен, однако никогда не возникал на аналогичном объекте	менее 10 ⁻⁴ событий/год	
C	Практически невозможный сценарий	Уже возникал на аналогичном объекте в мире	менее 10 ⁻³ событий/год	
B	Возможный сценарий	Уже возникал (или должен был возникнуть) в течение периода эксплуатации объекта	менее 10 ⁻² событий/год	
A	Частый сценарий	Уже возникал (несколько раз) в течение периода эксплуатации объекта	менее 10 ⁻¹ событий/год	

Таблица 6 - Французская национальная матрица приемлемости рисков для оценки планирования землепользования и введения ограничений, связанных с присутствием опасных видов деятельности

		Класс частотности				
		E	D	C	B	A
Уровень серьезности	Бедственный	NO MMR2	NO	NO	NO	NO
	Катастрофический	MMR1	MMR2	NO	NO	NO
	Значительный	MMR1	MMR1	MMR2	NO	NO
	Серьезный	OK	OK	MMR1	MMR2	NO
	Умеренный	OK	OK	OK	OK	MMR1

Примечание: Красный цвет (NO): неприемлемый риск; зеленый цвет (OK): приемлемый риск, т.е. опасный объект может функционировать без дополнительных мер безопасности; оранжевый цвет (NO для будущих/MMR2 для существующих зданий): в эти клетки может быть помещено не более пяти опасных явлений после того, как оператор примет все меры по уменьшению риска; желтый цвет (MMR1): разрешение на функционирование опасного объекта может быть выдано после принятия всех практически возможных мер безопасности.

Таблица 7 - Критерии зонирования в национальном руководстве по планам предупреждения технологического риска

Регулируемые зоны	Будущие меры по планированию землепользования и строительству	Возможные меры в области недвижимости
Темно-красная	Запрет на новое строительство	Экспроприация, отказ от права на использование
Светло-красная	Запрет на новое строительство, однако возможность расширения существующих промышленных зданий и инфраструктуры при условии принятия необходимых мер безопасности	Отказ от права на использование
Темно-синяя	Возможность нового строительства в зависимости от ограничений на использование сооружений или принятия мер безопасности	Обязательные меры защиты для общественных зданий и предприятий
Голубая	Возможность нового строительства в зависимости от незначительных ограничений на использование сооружений. Отсутствие общественных зданий, представляющих трудности для эвакуации	Обязательные меры защиты для общественных зданий и предприятий

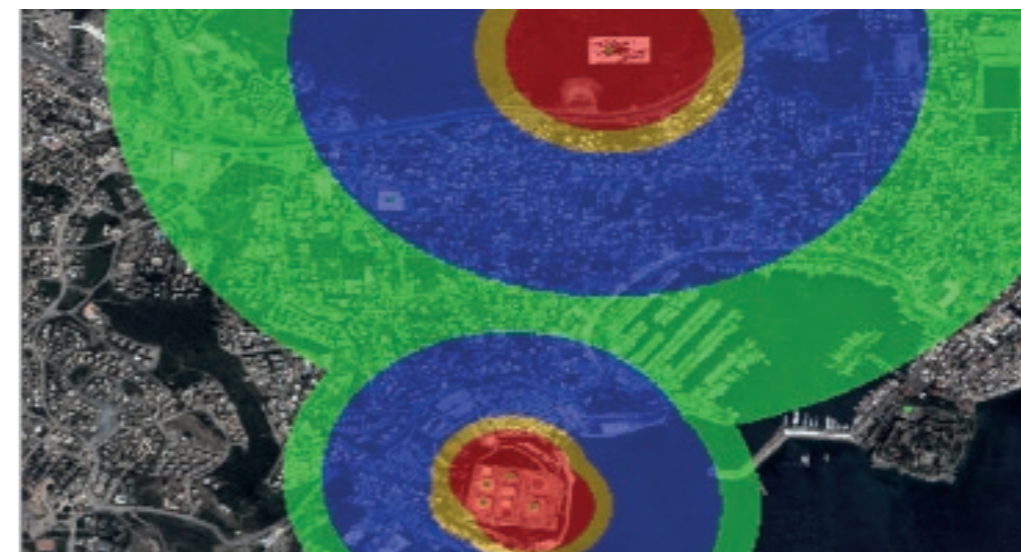
Примечание: Отказ от права использования относится к правовому подходу, в соответствии с которым домовладельцы или владельцы предприятий могут отказаться от своей собственности в пользу властей, которые ее приобретают. В случае неиспользования этого права домовладельцы должны реализовать в отношении жилья обязательные защитные меры.

Таблица 8 - Общие правила совместимости землепользования для зон вокруг опасного объекта

Максимальное воздействие на население в определенный момент времени	5% летальных исходов			1% летальных исходов			Необратимое воздействие		Непрямое воздействие	
	более чем D	5E-D	менее чем 5E	более чем D	5E-D	менее чем 5E	более чем D	5E-D	5E-D	Все
Распределение общей вероятности опасного явления в определенный момент времени	более чем D	5E-D	менее чем 5E	более чем D	5E-D	менее чем 5E	более чем D	5E-D	5E-D	Все
Аварийный уровень	Очень высокий (+) VH+	Очень высокий VH	Высокий (+) H+	Высокий H	Средний (+) M+	Средний M	Средний M	Средний M	Средний M	Низкий
Регулирование зон для воздействия теплового излучения и токсичных веществ	Темно-красная	Светло-красная	Светло-красная	Светло-красная	Темно-синяя	Темно-синяя	Темно-синяя	Темно-синяя	Темно-синяя	Голубая
Регулирование зон для воздействия избыточного давления	Темно-красная	Светло-красная	Светло-красная	Светло-красная	Темно-синяя	Темно-синяя	Темно-синяя	Темно-синяя	Темно-синяя	Голубая

Примечания: VH+ и VH: любые существующие дома могут быть подвергнуты обязательной покупке (т.е. экспроприации) или отказу от права на использование. H+ и H: районы, подлежащие отказу от права на использование. VH+ – H: строительство новых зданий (т.е. жилых домов или предприятий сферы услуг) обычно не разрешается. M+ – M (токсичность или тепловое излучение) и M+ – Low (избыточное давление): застройка ограничена особыми условиями. 5E: вероятность пяти крайне маловероятных сценариев (см. таблицу 5).

Рис. 7 - Пример карты аварийного уровня избыточного давления, полученной с помощью программы ADAM 1.0



Источник: Бюро по опасности крупных аварий Совместного исследовательского центра Европейской комиссии.

77. Для каждого из трех видов воздействия (тепловое излучение, избыточное давление и воздействие токсичных веществ) создается карта аварийных уровней, показывающая три контура, представляющих интенсивность воздействия на подвергающееся ему население (т.е. 5% летальных исходов, 1% летальных исходов и необратимого ущерба). Критерий совместимости землепользования получается посредством наложения друг на друга всех карт аварийных уровней одного и того же типа воздействия и расчета частотности возникновения этих аварий. Это может привести к повышению аварийного уровня для определенной местности.¹³

С. Подход Италии

78. Национальные законы осуществляются регионами Италии посредством собственного законодательства, которое касается вопросов опасности крупных аварий,¹⁴ промышленной безопасности, здоровья и безопасности населения, гражданской обороны, защиты природных ресурсов и регионального экономического развития.
79. Указ о минимальных требованиях к безопасности для целей городского и территориального планирования в районах, подверженных риску крупных аварий, предписывает устанавливать достаточные безопасные расстояния (детерминистский подход) между опасными объектами и жилыми районами при:
- строительстве новых объектов;
 - расширении существующих объектов;
 - новой застройке вблизи объекта.
80. Итальянский подход к планированию землепользования является полуколичественным и предусматривает три следующих этапа, описанных в указе:^{15,16}
- выявление уязвимых территориальных и экологических элементов вблизи опасного объекта;

¹³ Например, 10 сценариев аварий класса E считаются как один сценарий аварии класса D. Медленное воздействие аварий рассчитывается отдельно.

¹⁴ Ministry of Public Works, "Minimum safety requirements with regard to urban and regional planning for areas affected by major accident hazards establishments", published in the Official Journal, n.138 (16 June 2001). С материалом можно ознакомиться по адресу <http://www.mit.gov.it/mit/media/seveso2/pages/documents/nazionali/DM090501.pdf>.

¹⁵ См. Italy, Ministry of Infrastructure and Transport, "Territorial government and technological risk, intervention methodologies and experiences of implementation of the ministerial decree of 9 May 2001". С материалом (на итальянском языке) можно ознакомиться по адресу http://www.mit.gov.it/mit/media/seveso2/pages/documents/libro_edizione_2/indice.htm (доступ получен 16 сентября 2016 года).

¹⁶ A. Carpignano, G. Pignatta and A. Spaziante, "Land use planning around Seveso II installations: the Italian approach", *Proceedings of the European Conference on Safety and Reliability*, 16–20 September 2001, Torino, Italy, p. 1763.

- b. определение района воздействия после аварии;
- c. оценку территориальной и экологической совместимости с опасным объектом.

Шаг 1. Выявление уязвимых территориальных и экологических элементов

Уязвимые территориальные элементы

81. Участки земли подразделяются на шесть категорий в соответствии с индексом урбанизации или строительных работ и общинными характеристиками (см. таблицу 9). В данной классификации учитывается трудность эвакуации:
- a. уязвимых людей, таких как дети, пожилые и больные люди;
 - b. жителей домов, имеющих пять (и более) этажей, и большого скопления народа в общественных местах;
 - c. жителей изолированных домов или домов небольшой этажности;
 - d. лиц, занимающихся деятельностью малой уязвимости (характеризующейся кратковременным присутствием людей);
 - e. лиц, занимающихся деятельностью высокой уязвимости за пределами помещений.

Таблица 9 - Шесть категорий классификации земли

Категория	Тип землепользования
A	Жилая застройка (индекс земли под застройку более 4,5 м ³ /м ²) Застройка для размещения людей с ограниченной мобильностью, например больницы, интернаты, школы или детские сады (более 25 койко-мест или 100 присутствующих лиц) Места значительного скопления людей на открытом воздухе, например стационарные рынки или магазины розничной торговли (более 500 человек)
B	Жилая застройка (индекс земли под застройку 4,5–1,5 м ³ /м ²) Застройка для размещения людей с ограниченной мобильностью, например больницы, интернаты, школы или детские сады (более 25 койко-мест или 100 присутствующих лиц) Места значительного скопления людей на открытом воздухе (более 500 человек) Места значительного скопления людей внутри помещений, например торговые центры, деловые учреждения, школы, университеты (более 500 человек) Районы, подверженные значительному переполнению, например места для публичных мероприятий развлекательного характера, спортивные, культурные или религиозные объекты (более 100 человек на открытом воздухе или 1 000 человек внутри помещений) Железнодорожные вокзалы и другие транспортные узлы (более 1 000 человек/день)
C	Жилая застройка (индекс земли под застройку 1,5–1 м ³ /м ²) Места, подверженные переполнению внутри помещений (до 500 человек) Районы, подверженные значительному переполнению (до 100 человек на открытом воздухе или 1 000 человек внутри помещений) Железнодорожные вокзалы и другие транспортные узлы (до 1 000 человек/день)
D	Жилая застройка (индекс земли под застройку 1–0,5 м ³ /м ²) Районы, подверженные значительному переполнению на ежемесячной основе, например ярмарки, рынки под открытым небом, кладбища
E	Преимущественно жилая застройка (индекс земли под застройку более 0,5 м ³ /м ²) Промышленность и сельскохозяйственные, производственные и животноводческие предприятия
F	Район опасного объекта Район, прилегающий к опасному объекту, где отсутствуют промышленные элементы или виды деятельности и люди

Примечание: Величины, выраженные в м³/м², указывают общий объем зданий в кубических метрах, поделенный на площадь в квадратных метрах.

Уязвимые экологические элементы

82. Уязвимые экологические элементы выявляются посредством оценки потенциального экологического ущерба на основе выброса опасных веществ и типа аварии (например, воздействием взрыва на воду или почву можно пренебречь, тогда как воздействие распыления токсичного газа на растительность следует обязательно учитывать). В число этих элементов входят:
- a. ландшафт и памятники экологического наследия;
 - b. охраняемые природные зоны;
 - c. ресурсы поверхностных вод;
 - d. охраняемые или неохранные ресурсы грунтовых вод;
 - e. сельскохозяйственное землепользование.

Шаг 2. Определение района воздействия после аварии

83. Для оценки уровня ущерба, наносимого людям и сооружениям каждым из типов воздействия, т.е. тепловым излучением, избыточным давлением и концентрацией токсичных веществ, применяются модели последствий аварий. Пороговые значения ущерба, представленные в таблице 10, определяются вышеуказанным указом. Воздействие выявляется посредством:
- a. сравнения рассчитанного ущерба в затронутом районе с пороговыми значениями и представления результатов на карте;
 - b. наложения карты воздействия на карту, показывающую уязвимые территориальные и экологические элементы.
84. Частотность возникновения аварийного события связана с одним из четырех классов вероятности (см. таблицу 11, первый столбец).

Таблица 10 - Пороговые значения, принятые в нормативно-правовых актах Италии

Тип аварии	Повышенная смертность	Начальная смертность	Хронические травмы	Обратимые травмы	Структурный ущерб
Пожар (стационарное тепловое излучение)	12,5 кВт/м ²	7 кВт/м ²	5 кВт/м ²	3 кВт/м ²	12,5 кВт/м ²
Взрыв расширяющихся паров кипящей жидкости или огненный шар (переменное тепловое излучение)	Радиус огненного шара	359 кДж/м ²	200 кДж/м ²	125 кДж/м ²	200–800 м (тип цистерны)
Вспышка огня (мгновенное тепловое излучение)	Нижний предел воспламенения	0,5 нижнего предела воспламенения	—	—	—
Взрыв облака топливо-воздушной смеси (пик избыточного давления)	0,3 бар (0,6 бар в открытом пространстве)	0,14 бар	0,07 бар	0,03 бар	0,3 бар
Утечка токсичных веществ (усвоенная доза)	Смертельная концентрация для 50% (воздействие в течение 30 минут)	—	Непосредственная опасность для жизни или здоровья	—	—

Шаг 3. Оценка территориальной и экологической совместимости с опасным объектом

Территориальная совместимость

85. Совместимость зон, прилегающих к опасному объекту, оценивается посредством матрицы качественной совместимости рисков, представленной в таблице 11.

Таблица 11 - Матрица совместимости видов землепользования А–F (таблица 9)

Класс вероятности (событий/год)	Категория последствий			
	Обратимые травмы	Хронические травмы	Начальная смертность	Повышенная смертность
менее 10 ⁻⁶	ABCDEF	BCDEF	CDEF	DEF
10 ⁻⁴ –10 ⁻⁶	BCDEF	CDEF	DEF	EF
10 ⁻³ –10 ⁻⁴	CDEF	DEF	EF	F
более 10 ⁻³	DEF	EF	F	F

86. Процесс составления карт территориальной совместимости районов вокруг опасного объекта организован следующим образом:
- выбор аварийного события (пожар, взрыв или распространение токсичных веществ);
 - Срасчет частотности его возникновения и выбор класса вероятности;
 - расчет последствий в каждой точке района (повышенная или начальная смертность и необратимое или обратимое воздействие);
 - выявление совместимых категорий зданий путем использования матрицы совместимости;
 - повторение вышеуказанных действий для каждого аварийного события;
 - выбор наиболее ограничительного уровня совместимости для каждой точки района.

Экологическая совместимость

87. В процессе планирования землепользования и оценки рисков необходимо принимать во внимание конкретные условия окружающей среды, в которой находятся опасные объекты (например, сейсмические и гидрологические районы).
88. Классификация экологического ущерба связана с потенциальным выбросом опасных веществ и определяется посредством рассмотрения:
- количества и характеристик выбрасываемых в окружающую среду веществ;
 - конкретных мер, принимаемых для уменьшения и смягчения экологического воздействия.
89. Затем определяются две экологических категории:
- значительный ущерб, при котором, например, ликвидация последствий аварии и экологическое восстановление промышленных площадок займет менее двух лет;
 - серьезный ущерб, при котором, например, ликвидация последствий аварии и экологическое восстановление промышленных площадок займет более двух лет.
90. Серьезный экологический ущерб всегда считается несовместимым. В случае значительного ущерба необходимо принятие мер по его предупреждению и смягчению.

Процедура выдачи разрешений на эксплуатацию

91. Разрешение на эксплуатацию выдается региональными властями (ответственными за объекты категории «Севезо» нижнего звена) и Региональным техническим комитетом (ответственным за объекты верхнего звена).

Участие общественности

92. Заинтересованная общественность может ознакомиться с докладом о безопасности опасного объекта и с техническим докладом о планировании землепользования (исключая сведения промышленного, торгового и личного характера, а также информацию, касающуюся государственной безопасности или национальной обороны). Консультационные процедуры определяются нормативно-правовыми актами о планировании, и период консультаций начинается после публикации градостроительного плана в официальном вестнике.

D. Подход Соединенного Королевства

93. В Соединенном Королевстве Англия, Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия имеют собственные нормативно-правовые акты по планированию землепользования. За осуществление аспектов планирования землепользования Директивы «Севезо III» отвечают органы по планированию каждой из стран. Органами, ответственными за выполнение Директивы «Севезо III», являются два исполнительных органа по здравоохранению и промышленной безопасности (ИОЗПБ) – в Великобритании (Англия, Уэльс и Шотландия) и в Северной Ирландии, которые обеспечивают его посредством регулирования объектов, представляющих опасность крупных аварий, с помощью процесса контроля за опасностью крупных аварий и предоставления местным органам по планированию руководящих указаний относительно консультативных совместимости землепользования вблизи опасных объектов.
94. Местные органы по планированию отвечают за определение планирования землепользования и экологического менеджмента. Они должны консультироваться с ИОЗПБ относительно любого плана застройки, касающегося опасных объектов и районов, находящихся в зоне «консультационных расстояний» (детерминистский подход). В данном контексте ИОЗПБ разработал отлаженные приложение для консультаций по планированию,¹⁷ которое доступно местным органам по планированию и застройщикам для предшествующих планированию консультаций по территориальной совместимости. Местные органы по планированию могут отклонить негативное заключение ИОЗПБ, поскольку оно не является юридически обязательным. Тем не менее исполнительный орган может просить министра отменить решения органов по планированию при рассмотрении возможности застройки вблизи опасных объектов.

1. Для предлагаемых опасных объектов

95. ИОЗПБ проводит два процесса: во-первых, проверку докладов о безопасности, с тем чтобы убедиться в том, что операторы продемонстрировали соответствие требованиям Директивы «Севезо III»; и, во-вторых, рисковую оценку заявлений о выдаче разрешения на использование опасных веществ (для разрешения на планирование наличия на промышленной площадке опасных веществ в объеме до запрашиваемого максимального количества), поданных операторами в органы по планированию. Оценка ИОЗПБ заявлений о выдаче разрешения на использование опасных веществ проводится отдельно от оценки докладов о безопасности, осуществляемой в рамках контроля за опасностью крупных аварий для объектов категории «Севезо» верхнего звена.
96. ИОЗПБ оценивает заявление о выдаче разрешения на использование опасных веществ для того, чтобы установить консультационную зону (или расстояние) вокруг опасного объекта. Консультационные зоны подразумевают потенциально значительные последствия для здоровья человека, городских районов и основных транспортных маршрутов. Границы зоны определяются с использованием критериев, представленных в таблице 12. Что касается индивидуального риска выброса токсичных веществ для гипотетического жителя дома, то:
- для вынесения отрицательного заключения по поводу предлагаемого проекта застройки, который превышает определенной масштаб используется показатель риска опасной дозы в размере 10⁻⁵ или более в год (при понимании того, что уязвимые люди при уровне примерно 10 на миллион в год подвергаются смертельной опасности);¹⁸
 - еще одним используемым предельным значением является опасная доза в 10⁻⁶ или более в год;

¹⁷ Можно ознакомиться по адресу <http://www.hse.gov.uk/landuseplanning/planning-advice-web-app.htm> (доступ получен 31 августа 2016 года).

¹⁸ См. HSE Land Use Planning Methodology; можно ознакомиться по адресу <http://www.hse.gov.uk/landuseplanning/methodology.htm>.

- с. для вынесения отрицательного заключения по поводу застройки определенного масштаба для уязвимости людей используется предельное значение опасной дозы в $0,3 \cdot 10^{-6}$ или более в год.

Таблица 12 - Критерии для определения консультационных зон вокруг объекта

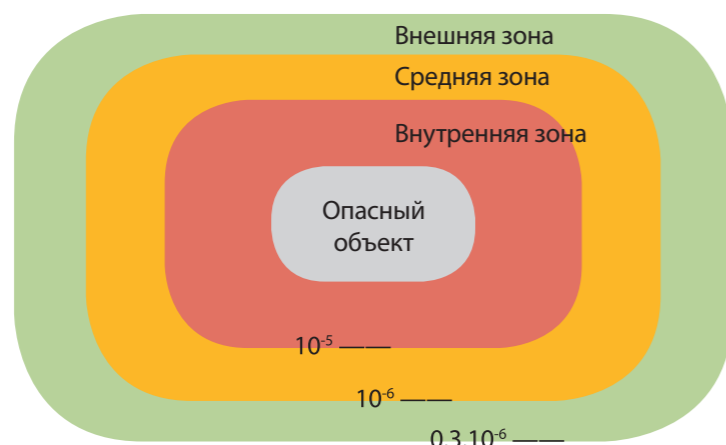
Консультационная зона	Пожар (последствия теплового излучения)	Взрыв (последствия избыточного давления)	Выброс токсичных веществ (остаточный индивидуальный риск опасной дозы или ее превышения для гипотетического жителя дома)
Внутренняя	1 800 ЕТД	600 мбар	более 10^{-5}
Средняя	1 000 ЕТД	140 мбар	$10^{-5}-10^{-6}$
Внешняя	500 ЕТД	70 мбар	$10^{-6}-3,10^{-7}$

Примечание: ЕТД, или единица тепловой дозы = $1 \text{ (кВт/м}^2\text{)}^{4/3}\text{с}$.

97. Консультации с ИОЗПБ по поводу земли за пределами внешних зон не проводятся. Пример трех консультационных зон, полученных для выброса токсичных веществ, показан на рис. 8. После катастрофы в Бансфилде в 2005 году¹⁹ ИОЗПБ ввел четвертую консультационную зону для крупных нефтехранилищ.²⁰
98. Для проверки совместимости заявления о выдаче разрешения на использование опасных веществ с окружающим населением ИОЗПБ пользуется своим Руководством по планированию и оценке.

Рис. 8 - Три консультационные зоны и их консультационные зоны индивидуального риска в случае выброса токсичных веществ вокруг опасного объекта

Граница консультационного расстояния



Источник: Лоренцо ван Вейк.

2. Для новой застройки вблизи существующих опасных объектов

99. Для принятия решений о предлагаемой застройке вблизи существующих опасных объектов ИОЗПБ учредил процедуру оценки совместимости предлагаемой застройки с консультационными зонами, которая учитывает:
- а. уязвимость населения, подвергающегося воздействию;

¹⁹ United Kingdom, Control of Major Accident Hazards report, "Buncefield: Why did it happen?". С материалом можно ознакомиться по адресу <http://www.hse.gov.uk/comah/investigation-reports.htm>.

²⁰ Для крупных нефтехранилищ зона ближайшей застройки определяется в пределах 150 метров от резервуаров, внутренняя зона – до 250 метров, средняя зона – до 300 метров, а внешняя зона – до 400 метров. См. также доклад ИОЗПБ «Land use planning advice around large scale petrol storage sites» (version 2). С ним можно ознакомиться по адресу http://www.hse.gov.uk/foi/internalops/hid_circs/technical_general/spc_tech_gen_43/.

- b. долю времени, проводимого каждым человеком в пределах застройки;
- c. размер здания или инфраструктуры;
- d. людей, пребывающих на открытом воздухе или внутри помещений;
- e. легкость эвакуации или принятия других чрезвычайных мер;
- f. характеристики зданий (число этажей).

100. На основе этих факторов ИОЗПБ определил пять уровней уязвимости (см. таблицу 13).

101. Консультативная матрица получается посредством совмещения категории землепользования с уровнем уязвимости и соотнесения данного сочетания с консультационной зоной (например, в таблице 13). Заключение является одним из факторов, которые должны учитываться при принятии решений о планировании.

102. Внутри внутренней зоны разрешены промышленная деятельность и автостоянки. Жилые здания разрешены в средней зоне при условии, что застройка не включает в себя уязвимые центры, такие как школы и больницы. Жилые районы и небольшие уязвимые центры разрешены во внешней зоне. Наконец, что касается крупных нефтехранилищ, то вблизи них разрешена нежилая застройка. За пределами внешней консультационной зоны никаких ограничений не вводится.

3. Доступ к информации

103. В отличие от практики, принятой во Франции и Италии, доклады ИОЗПБ об оценке не публикуются. Тем не менее операторы по собственной инициативе должны представить потенциально затрагиваемым лицам всю актуальную информацию о существующих мерах безопасности на объекте и о внешних чрезвычайных мерах в случае аварии. По запросу могут быть представлены карты рисков планирования землепользования. Некоторые местные органы по планированию публикуют консультационные зоны в своих местных планах.

104. При утверждении местного плана необходимо проводить консультации с общественностью. Общественности предоставляются сведения о применении местного плана и вся остальная актуальная информация, и организуются совещания по планированию. Общественность имеет право и адекватную возможность выразить свои мнения по поводу местных планов, которые местный орган по планированию должен принять во внимание. Индивидуальные заявления по поводу планирования, включая заявления, касающиеся разрешения на использование опасных веществ, также являются предметом публичного уведомления и рассмотрения.

105. Отдельно природоохранные учреждения предоставляют консультации по вопросам воздействия на окружающую среду. Местные органы по планированию консультируются с отдельно действующими природоохранными учреждениями в Англии, Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии, поскольку функция ИОЗПБ заключается в предоставлении консультативных услуг по аспектам риска для населения.

Таблица 13 - Консультативная матрица исполнительных органов по здравоохранению и промышленной безопасности, касающаяся предлагаемой застройки вокруг опасного объекта

Уровень уязвимости	Изменения в землепользовании (примеры)	Внешняя зона	Средняя зона	Внутренняя зона	Зона близости к опасному объекту
0	Обычно необитаемая застройка (например, зоны для длительной стоянки автомобилей, складские помещения)	DAA	DAA	DAA	DAA
1	Промышленные здания, рассчитанные менее чем на 100 человек и имеющие менее трех занятых этажей, а также отдельные парковочные места для автомобилей (например, заводы, склады и офисы)	ПЗО	ПЗО	ПЗО	ЗНР
2	Жилые районы, рассчитанные не более чем на 30 жилых единиц и имеющие плотность не более 40 единиц на один гектар Гостиницы не более чем на 100 койко-мест, кемпинги не более чем на 33 площадки	ПЗО	ПЗО	ЗНР	ЗНР

Уровень уязвимости	Изменения в землепользовании (примеры)	Внешняя зона	Средняя зона	Внутренняя зона	Зона близости к опасному объекту
3	Внутренние общественные помещения общей площадью более 5 000 м ² (например, торговые и досуговые центры) Наружные общественные пространства, рассчитанные на присутствие более 100, но не более 1 000 человек в любой момент времени	ПЗО	ЗНР	ЗНР	ЗНР
4	Крайне уязвимые или очень крупные объекты (например, больница или дом для престарелых площадью более 0,25 гектара, школа площадью более 1,4 гектара и стадион)	ЗНР	ЗНР	ЗНР	ЗНР

Сокращения: ПЗО – препятствия к застройке отсутствуют, ЗНР – застройка не рекомендована.

IV. Заключение

106. В настоящем техническом руководстве представлены примеры подходов к планированию землепользования, методов оценки рисков и ключевых шагов при оценке и принятии решений, касающихся политики, планов, программ и проектов в области землепользования, связанных с опасными объектами и их потенциальным влиянием на здоровье человека, имущество и окружающую среду.

107. В предыдущих главах было подчеркнуто, что:

- a. планирование землепользования – это необходимый процесс, с помощью которого выделяются и регулируются участки земли, предназначенные для осуществления различных видов социально-экономической деятельности, включая опасную деятельность;
- b. целью контроля за планированием землепользования должно быть создание безопасных и устойчивых условий посредством выработки процедур выявления и оценки всех источников опасности для здоровья человека и окружающей среды, а также управления ими;
- c. при разработке национальной политики, планов, программ или проектов в области землепользования либо при принятии соответствующих решений инициаторы, власти, заинтересованные субъекты и директивные органы должны учитывать:
 - i. местонахождение, аспекты безопасности и риски, связанные с существующими и предлагаемыми опасными видами деятельности,
 - ii. соответствующие положения и процедуры Конвенции о промышленных авариях и руководящие принципы обеспечения безопасности, разработанные ЕЭК ООН в рамках Конвенции (перечислены в разделе I.B);
- d. для выявления и оценки аспектов, связанных с безопасностью и рисками (включая трансграничные риски и виды воздействия) опасных объектов, а также для управления ими, используются разные подходы к планированию и методы оценки рисков;
- e. потенциальное воздействие предложения на здоровье человека, окружающую среду и имущество следует оценивать на основе оценки рисков, составления карт совместимости и критериев приемлемости рисков.