



Protocolul ESM UNECE și Directiva ESM UE: cerințele legale și experiența aplicării în practică

Proiectul de Lege privind Evaluarea strategică de mediu în Republica Moldova
și aplicarea acestuia pentru planuri și programe urbanistice

Masa Rotundă

29 iulie 2014, Chisinau
Jerzy Jendrośka



Jerzy Jendrośka

- Decanul Facultății de Drept European și Drept Public Internațional, Universitatea Opole, Polonia
- Arbitru la Curtea Permanentă de Arbitraj, Haga
- Membru al Comitetului de Implementare a Convenției Espoo/ Protocolul ESM, Geneva
- Membru al Comitetului de Conformitate al Convenției Aarhus, Geneva
- Vice-președinte în negocierile Protocolului ESM (2001-2003)
- Autor al legislației ESM din Polonia
- Consultant juridic la elaborarea legislației EIM/ESM în țări din Balcani, Europa de Est, Caucaz și Asia Centrală

Sumarul prezentării

- Originile și conceptul Evaluării Strategice de Mediu
- Evoluția cadrului legal internațional/UE
- Directiva ESM și Protocolul ESM
- Cadrele legale naționale pentru ESM
- Sfera de aplicare
- Principalii pași de procedură

Originile și evoluția evaluării de mediu

- SUA – Legea Politicii Naționale de Mediu, 1969
 - Include : planuri, programe, politici, inițiative legislative, proiecte concrete
 - Rolul-cheie al discutării alternativelor
 - Conceptul de corelare a nivelelor (tiering)
- În prezent în toate cadrele naționale de mediu dezvoltate
- Cadrul internațional și supra-național (UE) în Europa
 - Armonizarea procedurilor naționale
 - Procedura transfrontalieră

Conceptul evaluării de mediu

- Instrument preventiv care vizează activitățile planificate care pot avea un impact semnificativ asupra mediului
- Sfera de aplicare
 - Evaluarea Impactului de Mediu (EIM):
 - Proiecte individuale
 - Evaluarea Strategică de Mediu (ESM):
 - planuri și programe
 - *politici*
 - *Legislație*
 - Evaluarea habitatului/biodiversității
 - EIM și ESM se limitează la impactul asupra habitatului

Rolul evaluării de mediu

- colectarea informației
- analiza alternativelor
- integrarea preocupărilor de mediu în preocupările economice, sociale etc
- evitarea efectelor ireversibile
- instrument de procedură
 - rolul consultativ vs decisiv
 - situație specifică în cazul efectelor adverse semnificative asupra siturilor Natura 2000

Alternative

- Pentru activitate
 - De exemplu: autostrăzi sau căi ferate
- În cadrul activității
 - Locație (viaductul nordic sau sudic)
 - Tehnologic (beton sau asphalt)
 - Măsuri de atenuare (limita de viteză sau ecran de zgomot)
- Varianta „0”
- Varianta „cea mai ecologică”

Conceptul corelării nivelelor („tiering”)

- Politica de Transport (ESM)
 - autostrăzi sau căi ferate
- Programul național de autostrăzi(ESM)
 - alternative de locații
- Plan regional/local de utilizare a terenurilor (ESM)
 - alternative de locații
- Întinderi (EIM)
 - alternative tehnologice și a măsurilor de atenuare

ESM și EIM

- Similitudini de procedură
- Sfera de evaluare
 - Impactul fizic în EIM vs realizarea obiectivelor de mediu în ESM
 - Scară mai mare și date mai puțin precise
- Rolul în procedură: dezvoltatorii în EIM vs agențiile de planificare în ESM (vezi Ghidul General..)
- Cadrul legal
 - O lege cu scheme separate pentru EIM și ESM – **DA**
 - O schemă pentru EIM și ESM – **NU**

Pașii de Procedură

- Screening și informarea privind rezultatele
- Etapele
 - Definirea domeniului (Scoping)
 - remiterea documentației de evaluare
 - luarea în calcul a informației acumulate
 - informarea privind decizia și argumentarea
- Elemente obligatorii (la diferite etape)
 - consultările cu autoritățile de mediu
 - participarea publicului
- Consultările transfrontaliere (după caz)

Documentarea evaluării de mediu

- Diferite denumiri (raport, declarație, studiu)
- Elemente obligatorii
 - Descrierea activității
 - Descrierea mediului care urmează a fi afectat
 - Alternative
 - Descrierea impactului
 - Măsuri de atenuare
 - Lacune de cunoștințe
 - Rezumat non-tehnic

Evaluarea de mediu în dreptul internațional – principii generale

- Principii generale în dreptul internațional
 - Cazul Topitoria Trail Smelter –tribunalul de arbitraj
 - Cazul Nagymaros-Gabcikovo– Curtea Internațională de Justiție
 - Cazul Pulp Mill - Curtea Internațională de Justiție
- Declarația de la Rio privind Mediul și Dezvoltarea
 - Principiul de integrare –Principiul 4
 - Evaluarea de mediu –Principiul 17
 - Responsabilitatea pentru daune transfrontaliere asupra mediului - Principiul 2
 - Procedura transfrontalieră (Principiile 18 și19)

Evoluția cadrului legal în Europa

- Directiva EIM 1985 – impactul proiectelor
- Convenția Espoo 1991 – impactul transfrontalier al proiectelor
- Directiva Habitat e 1992 – impactul planurilor, programelor și proiectelor asupra habitatelor protejate (siturile Natura 2000)
- Directiva ESM 2001 – impactul planurilor și programelor
- Protocolul ESM de la Kiev 2003 – impactul transfrontalier al planurilor și programelor

Protocolul ESM UNECE și Directiva ESM UE

- Problematici de sănătate în Protocolul ESM
 - Parte substanțială a evaluării
 - Rolul autorităților de sănătate
- Natura 2000 în Directiva ESM
 - Nu este menționată în Protocolul ESM
 - Impactul asupra biodiversității cerut de art. 14 CBD
- Legătura cu proiectele supuse EIM

Directiva ESM – sfera de aplicare

- Planuri și programe (denumirile irelevante)
- 1) În anumite zone
 - Dacă este stabilit cadrul pentru viitoarea autorizare a proiectelor enumerate în Anexele I și II ale Directivei EIM
- 2) Orice plan/program – dacă are impact asupra siturilor Natura 2000
- 3) Alte planuri sau programe cu efect semnificativ asupra mediului –determinat de statul membru

Directiva ESM - procedura

- Screening –art. 3.5-7
- Definirea domeniului (Scoping) – art.5.4
- Raportul de mediu – art.5 și Anexa III
- Consultări cu autoritățile de mediu – art.6
- Participarea publicului – art. 6
- Procedura transfrontalieră (dacă se aplică) – art.7
- Luarea deciziei și informarea privind aceasta– art. 8 și 9
- Monitoring – art. 10
- Cerința lipsei de acces la justiție

Numărul procedurilor ESM anual

- Proceduri ESM depline
 - aprox. 1500 anula în Finlanda
 - aprox. 400-500 anual în Marea Britanie și Franța
 - aprox. 270 anual în Austria
- Proceduri de Screening
 - în regiunea Salzburg (Austria) - aprox. 300 anual!

Autoritățile de mediu

- Rolul în
 - Screening (opinia acestora deseori are caracter obligatoriu)
 - Definirea domeniului (Scoping)(opinia acestora deseori are caracter obligatoriu)
 - Consultările (opinia acestora de regulă nu are caracter obligatoriu – decât dacă se produce impact negativ asupra siturilor Natura 2000)
- Autoritățile centrale pentru planuri și programe la nivel central și autoritățile regionale pentru toate celelalte planuri și programe
- În unele țări autoritățile de mediu sunt stabilite prin lege, în altele – ad hoc
- Perioade – între 10 și 45 zile

Participarea publicului în ESM

- De regulă cel puțin de 2 ori în timpul procedurii (la scoping și consultarea raportului)
- Perioade de timp pentru participarea publicului
 - Belgia și Italia - 60 zile
 - Spania, Olanda și Letonia - 40-45 zile
 - Alte țări - de regulă 30 zile

Cadrul legal național

- Întotdeauna prin act al Parlamentului și nu în legislația secundară
- Tehnica legislativă
 - Doar în legea „principală” – nu este eficient
 - Legea „principală” și trimiteri la alte referințe din legi sectoriale (procedura ESM adăugată la procedura sectorială) - suficient
 - Detalii de procedură de asemenea în legile sectoriale (procedura ESM încorporată în procedura sectorială) – cel mai eficient

Tehnica legislativă: abordări posibile

- Procedura ESM într-o singură lege (lege ESM specială sau lege generală privind mediul) – NU
- Procedura ESM într-o singură lege și referințe la procedura ESM în toate legile care vizează elaborarea planurilor, programelor etc – DA
- Procedura ESM încorporată în toate legile care vizează elaborarea planurilor, programelor etc – DA (dar dificil)
- Pro și contra ale abordărilor de mai sus

Tipuri de legi ESM și legi sectoriale

- Tipuri de legi „principale”
 - Lege generală de protecție a mediului
 - Lege specială EIM/ESM
 - Lege specială ESM
- Tipuri de legislație sectorială
 - Lege privind utilizarea terenurilor, lege privind energia, lege privind autostrăzile, lege privind dezvoltarea regională, lege privind pădurile, lege

privind deșeurile

EaP GREEN

Partnership for Environment and Growth



Janusz Andrzejewski



Programme carried out with the
financial assistance of the European Union

Sfera de aplicare – sectoare ale economie

- Agricultura, silvicultura, piscicultura, energetica, industria, inclusiv mineritul, transportul, dezvoltarea regională, managementul deșeurilor, managementul apelor, telecomunicațiile, turismul, urbanismul și amenajarea teritoriului, utilizarea terenurilor
- Alte sectoare – de exemplu: recultivarea fostelor baze militare, protejarea naturii

Domeniul de aplicare: documentele incluse

- Denumirile actelor legislației naționale nu sunt relevante!
- ESM este cerută pentru documente care pot fi denumite diferit (planuri, programe, politici, strategii, concepții, condiții etc)
- Pot fi denumite colectiv „documente strategice” dacă în legislația națională nu există -
 - unele documente deja denumite în acest mod (exemplul R. Moldova)
 - un alt termen colectiv care le captează pe toate

Sfera de aplicare – „stabilirea cadrului”

- „ care stabilesc cadrul pentru viitoarea autorizare a proiectelor ”
 - În ceea ce privește locația, natura, dimensiunea, condițiile de operare, sau alocarea resurselor (Anexa III.2)
- Direct sau indirect (prin influențarea altor planuri - Anexa III.3)
- Autorizarea proiectelor - „decizia finală” Espoo
- Lista proiectelor - celor care se supun EIM
 - Anexa I (în baza Espoo)
 - Anex II (în baza Directivei EIM)

Domeniul de aplicare: stabilirea cadrului pentru proiecte

- Stabilirea cadrului
 - direct: de exemplu cerințe obligatorii privind locația, dimensiunea, natura proiectelor, etc
 - indirect: cerințe obligatorii pentru documente strategice de nivel mai jos
- Proiecte
 - Abordare diferită în Directiva ESM și Protocolul ESM
 - Legătura cu screening-ul în schema EIM

Domeniul de aplicare: exemple

- Planul anual de investiții al Ministerului Transporturilor - Danemarca
- Planuri de management forestier (inclusiv pădurile private) - Franța
- Planuri de atragere a investițiilor (Ungaria)
- Programe de renovare urbană (Polonia)

Domeniul de aplicare: scutirile

- Apărare națională și urgențele civile
 - „scop unic”
 - Exemple
- Financiar sau bugetar
 - Sens strict
 - scutirile pot utilizate doar pentru cele care se supun regulilor speciale de bugetare
 - Scutirea nu poate di utilizată pentru documente care oferă mijloace financiare pentru activități planificate în aceste documente.

Screening

- Atenție: definiția ESM nu include screening-ul!
- Screening categoric vs screening caz cu caz: pro și contra
- Procedura – rolul autorităților de mediu și de sănătate
- Metode
 - pozitive
 - negative

Definirea domeniului (Scoping)

- Timpuriu în procesul de planificare (la etapa de proiect sau schiță/concept de document strategic)
- Rolul
 - Autorităților de mediu și sănătate
 - Autorităților de planificare
 - Consultanților ESM
 - publicului
- Procedura – ședința de definirea a domeniului (scoping)
- „Decizia” de scoping

Raportul de mediu și controlul calității

- Elementele cheie ale raportului ESM
- Rolul definirii domeniului (scoping)
- Controlul calității: argumente pro și contra ale diferitor abordări legate de licitațiile publice
 - Acreditarea consultanților ESM
 - Comisiile EIM/ESM
 - Analiza independentă
 - Cerințe generale în legislație

Consultările cu alte autorități

- Autoritățile de mediu și sănătate identificate clar la fiecare etapă aplicabilă (de exemplu: Ministerul Mediului, Inspectoratul Sanitar Regional etc)
- Luarea deciziei vs codecizia
- Rolul în screening și scoping vs rolul în adoptarea documentului strategic final
- Rolul Ministerului de Externe în cazul procedurii transfrontaliere

Participarea publicului

- Legătura cu articolul 7 al Convenției Aarhus
- Publicul vs publicul vizat
- Identificarea publicului care ar trebui să participe
- Rolul cheie de informare eficientă a publicului (nu doar prin pagina web!)

Participarea publicului

- Cerința este ca aceasta să se facă ”timpuriu în procesul de luare a deciziilor când toate opțiunile sunt posibile”
- Etapele – experiența EU
 - uneori la etapa de screening
 - deseori la definirea domeniului (scoping) (poate fi combinat cu comentarii pe marginea proiectului/concepției documentului strategic)
 - Comentariile obligatorii pe marginea Raportului ESM și a documentului strategic

Timp necesar

- Termeni obișnuiți pentru anumite tradiții administrative (luni sau săptămâni sau zile – zile calendaristice sau zile de lucru)
- Trebuie să fie stabilit clar pentru implicarea autorităților de mediu/sănătate și publicului, după caz, în:
 - Screening și scoping
 - Comentarii la Raportul ESM și planul strategic

Fără termeni de timp

- Nu există termen
 - Întreaga procedură ESM
 - Procedura transfrontalieră (stabilită individual în notificare)

Decizia și monitorizarea

- Decizia – adoptarea unui document strategic în conformitate cu legislația națională
- Este necesară argumentarea
- Informarea-
 - Autorităților de mediu/sănătate
 - Publicului
 - Partenerilor transfrontalieri
- Monitorizarea – inclusă-
 - În documentul strategic sau
 - În decizia de adoptare a documentului

Ghidare și rapoarte UE

- <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>
- **RAPORTUL COMISIEI**
- **Privind aplicarea și eficacitatea Directivei cu privire la Evaluarea Strategică de Mediu (Directiva 2001/42/EC)**

Bruxelles, 14.9.2009 COM(2009) 469 final