



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Office for the Environment FOEN



Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991 г.)

Информационные материалы для ознакомительной поездки по изучению реализуемых в районе Женевы проектов, имеющих трансграничное воздействие (6 апреля 2006 г.)

Действующий в рамках ЕЭК ООН Секретариат Конвенции Эспо подготовил настоящий неофициальный документ при финансовой поддержке Федерального бюро окружающей среды Швейцарии.

Изложенные в настоящем документе заключения, толкования и выводы являются мнениями различных сотрудников Организации Объединенных Наций и консультантов и советников Секретариата Организации Объединенных Наций, которые подготовили настоящий документ, и отнюдь необязательно отражают точку зрения Организации Объединенных Наций или ее государств-членов.

Настоящий документ представляется только для информации, и он не является официальным юридическим или иным профессиональным консультативным заключением. Авторы не несут никакой ответственности за действия, предпринятые на основе содержащейся в настоящем документе информации.

Содержание

Введение	3
Национальная система ОВОС Швейцарии	3
Национальная система ОВОС Франции	6
Национальные системы ОВОС в Центральной Азии.....	8
Принципы трансграничной ОВОС.....	13
Описание проектов	15
Гидроэлектростанция Шанси-Пуни	16
Женевский международный аэропорт (Куэнтрэн)	18
Улучшение транспортных связей с анклавом в Шабле: дорога Тонон-Анмас...	20
Уроки, извлеченные из посещения района Женевы, и потенциальная польза от этого для Центральной Азии	22
Источники	24

Введение

Трансграничное сотрудничество прошло в своем развитии большой путь. Конечно, соседние страны информировали друг друга и консультировались друг с другом и до появления Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенции Эспо). Но это сотрудничество иногда могло носить не в полной мере систематический характер.

С вступлением Конвенции Эспо в силу в 1997 г. появилась четко определенная система транснационального информирования и сотрудничества по проектам, оказывающим потенциальное трансграничное воздействие на окружающую среду. Район Женевы, где регулярно проводят свои международные встречи делегаты стран – участниц Конвенции Эспо, характеризуется тем, что здесь непосредственно соприкасаются территории Франции и Швейцарии, которые разделяет сложная и извилистая граница. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в этом районе есть много проектов, имеющих трансграничное воздействие.

В апреле 2005 г. Швейцария в соответствии с планом работы Конвенции Эспо организовала у себя практический семинар по трансграничным проектам. В докладах, представленных на семинаре, в качестве примеров упоминались несколько проектов, реализуемых в районе Женевы. Делегаты из стран Центральной Азии проявили интерес к посещению этих проектов, с тем чтобы послушать тех, кто активно занимается этими проектами, и изучить их опыт.

Поскольку эти страны являются в Глобальном экологическом фонде (ГЭФ) членами той же группы, что и Швейцария, и поскольку Швейцария заявила о своей готовности продолжать и дальше работать по проекту создания потенциала в области (трансграничной) ОВОС в Центральной Азии, стало ясно, что организация такой ознакомительной поездки пошла бы на пользу этой работы по созданию потенциала.

В то же время мы надеемся, что пользу от этой ознакомительной поездки получают и другие страны – члены ЕЭК ООН.

Мы выражаем нашу благодарность руководству Женевского международного аэропорта, инициаторам проекта новой скоростной дороги Тонон-Анмас и руководству ГЭС в Шанси-Пуни, которые великодушно открыли перед нами свои двери, чтобы мы могли изучить их опыт. Мы также благодарим работающий в рамках ЕЭК ООН Секретариат Конвенции Эспо, который взял на себя задачу по организации ознакомительной поездки и по составлению краткой справки, которая будет служить участникам источником информации и руководством на протяжении всего дня.

С большим удовольствием для себя мы предлагаем Вам провести вместе с нами этот день, который, как мы надеемся, станет для всех нас весьма полезным в информационном плане.

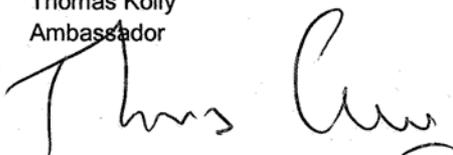
Swiss Federal Office for the Environment

Direction General Administration, Finances and
International Affairs in the French Ministry of
Ecology

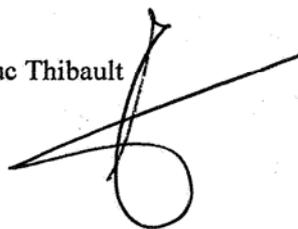
The Head of the International Affairs Division

The Head of the International Affairs Section

Thomas Kolly
Ambassador



Henri-Luc Thibault



Национальная система ОВОС Швейцарии

Швейцария – это федерация государств, называемых кантонами. Некоторые вопросы политики, такие как внешняя политика, относятся к исключительной компетенции федерального правительства. Однако по экологическим вопросам федеральный центр обладает ограниченной правовой компетенцией, которую он делит с кантонами (и муниципальными образованиями, на которые делятся последние).

ОВОС была введена в Швейцарии в 1985 г. статьей 9 Федерального закона об охране окружающей среды.¹ В 1989 г. вступило в силу Федеральное постановление по ОВОС, в котором содержатся более подробные положения по процедуре ОВОС и список проектов, подлежащих ОВОС.² Дополнительные законодательные положения по ОВОС содержатся в других федеральных законах и постановлениях по различным вопросам. Кроме того, имеются федеральные руководящие принципы, которые служат дополнительной иллюстрацией применения ОВОС и которые содержат дополнительные указания по подготовке заявления о воздействии на окружающую среду (ЗВОС).³

Дополнительное законодательство может приниматься и на кантональном уровне. В кантоне Женева имеется Инструкция по применению Федерального постановления по ОВОС.⁴ На приведенном ниже рисунке показано, как работает процедура ОВОС на кантональном уровне. Группа кантонов, занимающихся ОВОС в Западной Швейцарии и Тичино (грОВОС), разработала дополнительные руководящие принципы по подготовке ЗВОС,⁵ которые были приняты в качестве кантональных руководящих принципов рядом кантонов, включая кантон Женева.

Система ОВОС в Швейцарии является частью системы выдачи разрешений и имеет задачей определить, удовлетворяет ли планируемая деятельность правовым требованиям в области защиты окружающей среды.⁶ Процедура ОВОС имеет целью оптимизировать проекты путем обеспечения учета требований в области защиты окружающей среды на достаточно раннем этапе их подготовки. Процедура ОВОС осуществляется не самостоятельно, а в качестве составной части существующей процедуры выдачи разрешений. Именно орган, отвечающий за процедуру выдачи разрешений, оценивает степень совместимости проекта с окружающей средой с опорой на оценку ЗВОС, проводимую федеральными и кантональными природоохранными ведомствами.

Проведение ОВОС требуется в случае планируемого сооружения или планируемой перестройки объектов, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду. В Федеральном постановлении по ОВОС перечислено более 70 типов объектов, подлежащих ОВОС. Любой объект, не указанный в Постановлении, освобождается от ОВОС, но должен в любом случае соответствовать правовым требованиям в области защиты окружающей среды.

В процедуре ОВОС принимают участие три основных субъекта: инициатор проекта, компетентный орган и природоохранное ведомство.⁷ В проведении ОВОС и в процессе принятия решения могут также участвовать и другие органы (будь то кантональные или федеральные), а также общественность (ассоциации и т.п.). Стороной, принимающей решение, является компетентный орган, а ОВОС является одним из моментов, которые должны приниматься во внимание при принятии решения. В Федеральном постановлении по ОВОС по каждому типу объектов указан соответствующий компетентный орган. В зависимости от типа объекта компетентный орган является либо федеральным, либо кантональным.

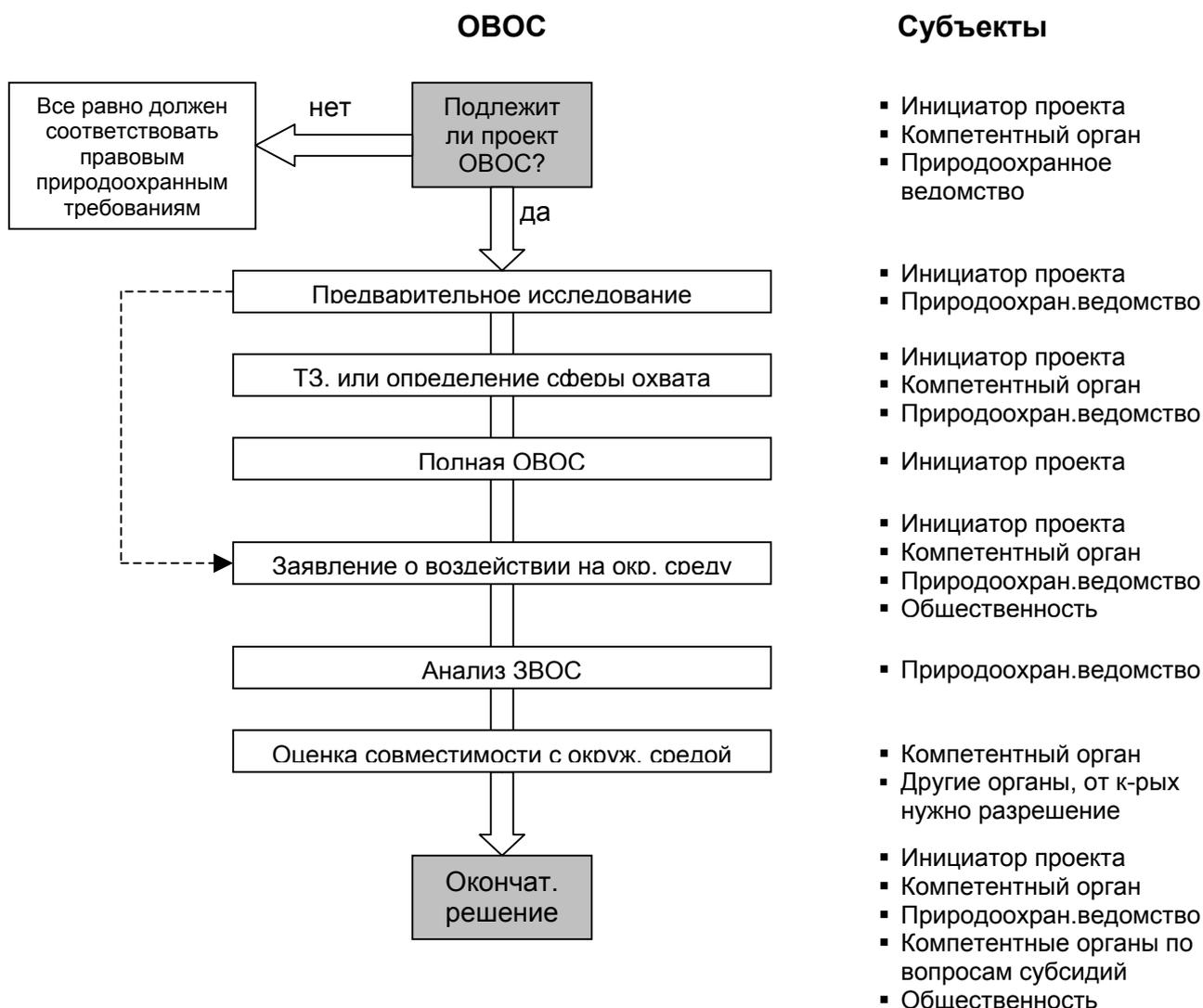
Если в качестве компетентного органа определен орган кантональный, то природоохранным ведомством, ответственным за анализ ОВОС, является природоохранное ведомство соответствующего кантона. В кантоне Женева природоохранным ведомством, ответственным за анализ ОВОС, является Кантональная служба ОВОС.⁸ Если в качестве компетентного органа определен орган федеральный, то природоохранным ведомством, ответственным за анализ ОВОС, является Федеральное бюро окружающей среды.⁹ Для некоторых объектов, в качестве компетентного органа по которым Федеральное постановление по ОВОС установило орган

кантонального уровня, тем не менее, имеется требование о проведении согласования с Федеральным бюро.

Как Федеральное бюро, так и грОВОС публикуют статистику по подвергнутым анализу ОВОС.¹⁰ Эта статистика показывает, что в период 1990-2003 гг. 90% от всех проектов, подвергнутых оценке на федеральном уровне, приходилось на проекты в области транспорта и энергетики. На кантональном уровне в полном соответствии с распределением функций, предусмотренным в Федеральном постановлении по ОВОС, более важное место занимают другие проекты (например, в области сельского хозяйства и удаления отходов).

Федеральное собрание Швейцарии одобрило Конвенцию Эспо в июне 1996 г., а швейцарский документ о ратификации был передан на хранение позднее в том же году. Конвенция вступила в силу для Швейцарии в сентябре 1997 г. Компетентным органом в отношении деятельности, подпадающей под действие Конвенции, как и в отношении любого проекта, подлежащего ОВОС, может быть орган либо федеральный, либо кантональный. Другой важной характерной чертой швейцарской системы применения Конвенции является то, что Швейцария стремится уведомить любые затрагиваемые стороны на этапе постановки задачи. Власти страны стремятся не допускать затягивания процедуры выдачи разрешений при применении Конвенции и поэтому начинают процедуру трансграничной ОВОС на раннем этапе, проводя ее параллельно с внутренней процедурой.

Рисунок. Типовая процедура ОВОС на кантональном уровне в Швейцарии¹¹



Национальная система ОВОС Франции¹²

ОВОС была введена во Франции в 1976 г. статьей 2 Закона об охране природы,¹³ на основании которой был принят декрет, устанавливающий процедуру ОВОС.¹⁴ Позднее эти нормы были сведены воедино в рамках Природоохранного кодекса (статьи с L. 122-1 по L.122-3 и с R. 122-1 по R.122-16) и были дополнены рядом декретов и циркуляров, более подробно устанавливающих данную процедуру.

Процедура ОВОС имеет целью улучшить реализуемые проекты благодаря учету экологических соображений, обеспечению защиты человека, ландшафта и природной среды, экономному использованию пространства, организации охраны животных и растений и ограничению загрязнения. Она также должна помогать компетентному органу в принятии решений по проектам, обеспечивая его информацией и указаниями и описывая меры, на которые согласились инициаторы проектов. Наконец, эта процедура позволяет обеспечить информирование общественности и ее привлечение к принятию решений.

Общественная экспертиза – это процедура консультирования с общественностью, в ходе которой общественность имеет возможность высказать свою точку зрения. С целью информирования общественности и ее привлечения к процессу принятия решений должен обеспечиваться ее доступ к документации по ОВОС. Компетентный орган использует результаты общественной экспертизы для дополнения имеющейся у него информации о воздействии проекта на окружающую среду, для определения его социальной приемлемости и для оценки его устойчивости с юридической точки зрения.

В зависимости от характера проекта определяется отвечающий за него компетентный орган: это может быть министр, префект, региональная ассамблея или мэр. На министерском уровне в процедуре ОВОС принимает участие отдел экономических исследований и экологического анализа Министерства окружающей среды и устойчивого развития.¹⁵ Указанный отдел также отвечает за контроль над применением законодательства по ОВОС и за демократизацию процедуры общественной экспертизы.

Проведение ОВОС необходимо по общему правилу для всех проектов, предлагаемых государственным органом или требующих лицензии или разрешения. Исключение делается для проектов, не указанных в статье R. 122-8 Природоохранного кодекса и либо а) не превышающих 1.9 млн. евро по стоимости, либо б) относящихся к освобожденной от ОВОС категории, указанной в статьях R.122-5 и R.122-6 (например, кемпинги и стоянки для домов-фургонов менее чем на 200 мест). Но даже в этом случае может потребоваться составить «справку о воздействии», если проект перечислен в статье R.122-9 (например, малые водоочистные сооружения). В справке о воздействии излагаются возможные виды воздействия на окружающую среду и условия, при соблюдении которых эксплуатационная деятельность считается удовлетворяющей природоохранным требованиям, поэтому составление этой справки можно рассматривать как «мини-ОВОС».

Если проект не относится к числу исключений, он подвергается ОВОС в соответствии с процедурой, показанной на нижеследующем рисунке. За проведение ОВОС отвечает инициатор проекта, для чего он обычно нанимает внешних консультантов, но при этом государство отвечает за обеспечение наличия и полноты документации при вынесении решения о правильности составления заявки на выдачу разрешения.

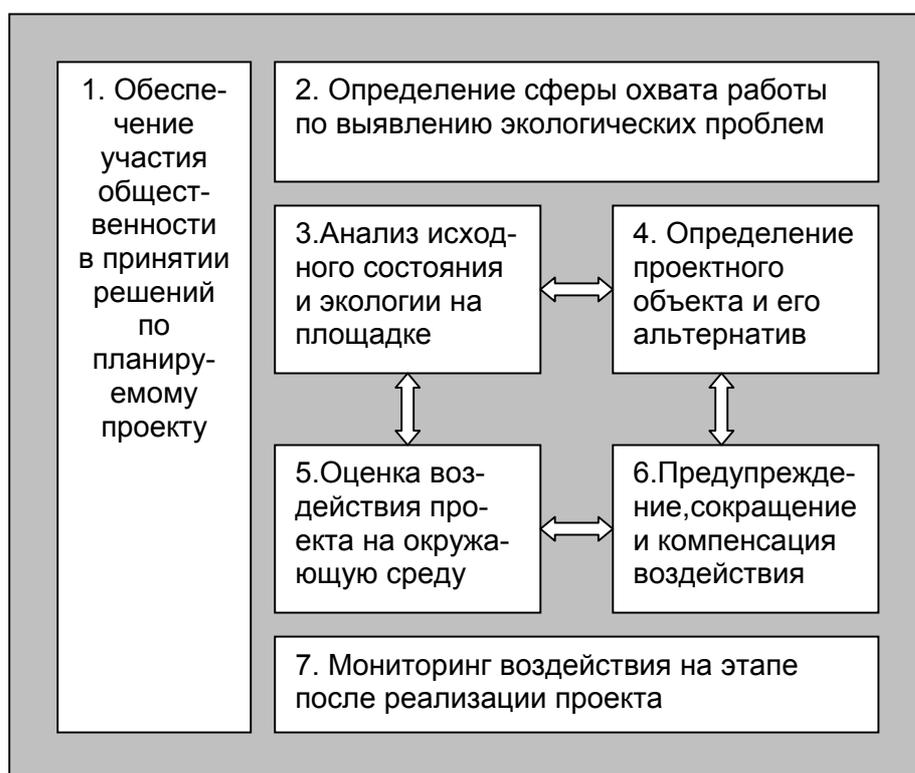
Интересной чертой французской системы ОВОС является требование о том, чтобы в случае реализации взаимосвязанных проектов на нескольких различных площадках все равно проводилась ОВОС для всего комплекса проектов. Аналогичное требование существует и в отношении проектов, реализуемых поэтапно: ОВОС каждого отдельного этапа должна включать оценку воздействия всех этапов программы, взятых вместе. Другой особенностью французской системы является специальное включение в оценку аспектов здравоохранения.

Во Франции ежегодно проводится примерно 6000 ОВОС при активном участии 600 специализированных инжиниринговых и консалтинговых фирм.

Франция одобрила Конвенцию Эспо в июне 2001 г. В правила, регулирующие ОВОС, были внесены поправки с целью обеспечить проведение процедуры уведомления, предусмотренной в Конвенции: если компетентный орган определяет, что проект может оказать значительное воздействие на окружающую среду в другой Стороне Конвенции, или если об этом просят власти этого другого государства, компетентный орган, как можно скорее после начала общественной экспертизы, передает соответствующую документацию властям рассматриваемого государства с указанием сроков проведения процедуры и одновременно информирует об этом Министерство иностранных дел Франции; если компетентным органом является орган местного самоуправления, то он передает указанную документацию через префекта своего департамента.

Кроме того, предусмотрена возможность продлевать процедурные сроки для обеспечения достаточного времени, необходимого для проведения трансграничных консультаций, и установлена обязанность для компетентного органа, принимающего решение, информировать об окончательном решении затрагиваемую Сторону.

Рисунок. Процедура ОВОС во Франции¹⁶



Национальные системы ОВОС в Центральной Азии

Информация, содержащаяся в настоящем разделе, в значительной степени взята из: а) проекта Руководства по проведению ОВОС в трансграничном контексте для стран Центральной Азии¹⁷ и б) выходящей в ближайшее время публикации «Создание потенциала для выполнения Протокола ЕЭК ООН по СЭО в странах бывшего Советского Союза в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии», подготовленной совместно ПРООН, РЭЦ и ЕЭК ООН.¹⁸

В странах бывшего Советского Союза в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии (ВЕКЦА) системы оценки воздействия на окружающую среду функционируют со времени получения этими странами независимости в начале 90-х годов. Эти системы были унаследованы от Советского Союза, но сейчас регулируются специальным национальным законодательством, принятым в последние 15 лет. Проведение оценки воздействия на окружающую среду требуется не только для проектов, но также и для планов, программ и большинства других решений, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду. Эти системы в значительной степени базируются на механизме государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), официально внедренной в Советском Союзе во второй половине 80-х годов.¹⁹ ГЭЭ является наследием централизованно планируемой экономики, в рамках которой ее прототипы использовались в качестве координационных механизмов сильно стандартизированной системы экономического планирования, отличавшейся значительной отраслевой направленностью.

За последние 15 лет системы ОВОС в Центральной Азии претерпели значительную эволюцию, которая пошла разными путями в разных странах и которая заключалась главным образом в инкорпорировании элементов передовой международной практики ОВОС, таких как скрининг и участие общественности. Тем не менее, нормы ГЭЭ остаются похожими во всем регионе Центральной Азии, что оправдывает использование общих подходов к их анализу и реформированию.

Главные черты систем ГЭЭ в том, что касается их общей цели, роли главных субъектов и конкретных процедурных требований, наглядно показаны на приводимом ниже рисунке, схематично представлены в идущей затем таблице и более подробно описаны в нижеследующем тексте.

Рисунок. Упрощенная схема типового содержания ОВОС и ГЭЭ и соотношения между ними



* элемент, не всегда требуемый по закону и/или редко реализуемый на практике

Таблица. Главные черты систем ГЭЭ/ОВОС.

Общая цель	Установить соответствие планируемой деятельности экологическим требованиям с целью не допустить реализации «неприемлемой» деятельности
Главные субъекты	ГЭЭ проводится государственными природоохранными органами или назначаемыми ими комитетами. Инициаторы деятельности представляют материалы для ГЭЭ, включая документацию по ОВОС проектной деятельности. Общество играет ограниченную, но растущую роль.
Подпадающие проекты	ОВОС в основном требуется для отдельных видов проектной деятельности, но также и для некоторых планов, программ и большинства других решений, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду.
Определение сферы охвата оценки и подготавливаемой по ее результатам документации	ГЭЭ проводится в консультации с экспертными отделами других ведомств (таких как министерства здравоохранения, образования и науки, энергетики и минеральных ресурсов, сельского хозяйства) по вопросам водных, рыбных и лесных ресурсов и, когда это необходимо, по другим проблемам на основе отраслевых регламентов, стандартов, правил и т.п.
Консультации с соответствующими природоохранными ведомствами и с общественностью	Планируемый проект, как правило, должен быть «согласован» с соответствующими органами (включая природоохранные ведомства и органы здравоохранения). Это согласование не требует подготовки документации по оценке воздействия на окружающую среду. Заключение ГЭЭ обычно являются открытыми для общественности документами, однако обеспечение доступа общественности к самому проектному документу и к оценке воздействия проекта на окружающую среду (если таковая имеется), как правило, не требуется.
Принятие решения	Экологические вопросы рассматриваются в заключении ГЭЭ. Это заключение может быть «отрицательным» (что означает, что предложение не прошло), «положительным» или «положительным с оговорками». На практике отрицательные заключения ГЭЭ по проектам делаются редко.
Мониторинг на этапе после ОВОС	Предусмотрен законом, но на практике не применяется.

Цель и главные субъекты процесса ГЭЭ/ОВОС

Общая цель ГЭЭ заключается в проверке соответствия планируемой деятельности экологическим требованиям, что на практике часто означает проверку соответствия нормам и стандартам с целью выявления и недопущения «экологически вредных» видов деятельности. Такое использование ГЭЭ объясняется тем, что этот инструмент является наследием системы централизованного и технократического планирования. Такой подход может работать на уровне проектов, но является в значительной степени неприемлемым, когда речь идет о планах и программах, которые по своему воздействию не бывают четко «черными или белыми» и которые скорее должны оцениваться по совокупности своих (часто неопределенных) экологических последствий, которые в свою очередь должны сравниваться с последствиями социально-экономического характера. С другой стороны, документация и раскрытие информации, которые занимают центральное место во французской и швейцарской системах ОВОС, в системе ГЭЭ играют лишь незначительную роль.

В большинстве стран Центральной Азии законодательство предусматривает требование для инициатора проекта представлять органу ГЭЭ «материалы, касающиеся оценки воздействия на окружающую среду». На уровне проектов эти «материалы» часто обозначаются русским сокращением «ОВОС» (что соответствует английскому «EIA – Environmental Impact Assessment»). Они, как правило, аналогичны «EIA reports» (документации по ОВОС), но при этом являются более стандартизированными, часто включаются в проектно-техническую документацию и не всегда бывают открытыми для общественности.

Процедуры ГЭЭ/ОВОС характеризуются – в силу их использования в качестве инструментов регламентации – доминирующей ролью в них природоохранных ведомств, которые не только руководят процессом ГЭЭ, но могут также рассматривать материалы ОВОС, оценивать проектную документацию и принимать обязательные к исполнению решения.

Определение необходимости проведения ГЭЭ/ОВОС по проекту

Хотя проведение ГЭЭ требуется только для некоторых проектов, в более крупных государствах ВЕКЦА (Украина, Беларусь) ежегодно, согласно имеющимся оценкам, проводятся тысячи, а в менее крупных (Республика Молдова, Грузия) – сотни ГЭЭ.

Определение сферы охвата оценки и подготавливаемой по ее результатам документации

Законодательство по ГЭЭ обычно не содержит никаких положений об определении сферы охвата. На практике инициаторы проекта часто, прежде чем представлять документы, в неофициальном порядке запрашивают консультацию у органов ГЭЭ с целью уточнить юридические или административные требования в отношении материалов оценки воздействия на окружающую среду.

Что касается ОВОС, то есть в основном на уровне проектной деятельности, то некоторые страны ВЕКЦА недавно ввели у себя нормативные положения об определении сферы охвата. Например, в Беларуси инициатор проекта должен подготовить техническое задание на ОВОС, в котором должны быть отражены главные последствия и альтернативы, подлежащие изучению, план проведения консультаций и обеспечения участия общественности, а также некоторые другие вопросы. Это техническое задание должно быть утверждено органами ГЭЭ до начала работ по ОВОС. В ряде других стран ВЕКЦА специальные требования об определении сферы охвата отсутствуют.

Обычно документация по ОВОС готовится без процедуры определения сферы охвата, но на основании стандартных требований по ее содержанию, которые определяются отраслевыми или общими инструкциями. Этого часто бывает достаточно для небольших или средних по масштабам проектов, но в случае более крупных проектов такой подход может иногда и не срабатывать. Основное внимание в документации по ОВОС обычно уделяется источникам воздействия на окружающую среду.

Консультации с соответствующими природоохранными ведомствами и с общественностью

Процедура ГЭЭ, унаследованная от нетранспарентной и технократической советской системы планирования, часто подвергалась критике за недостаточную проработку в ней положений об участии общественности. Проведение официальных консультаций с общественностью было необязательным, а единственным документом, открытым для общественности, было заключение ГЭЭ (причем в некоторых системах не было даже и этого).

Особой чертой систем ГЭЭ/ОВОС было то, что в них была предусмотрена общественная экологическая экспертиза (ОЭЭ) – параллельная процедура экологической экспертизы, которая могла быть организована группой граждан. Инициаторы ОЭЭ имели обязательный доступ к ОВОС и проектной документации, а заключение ОЭЭ должно было приниматься во внимание при проведении ГЭЭ. Однако проводить ОЭЭ можно было лишь в том случае, если ее инициатором выступала официально зарегистрированная неправительственная организация и если эта инициатива находила поддержку у властей. Было очень мало случаев, когда бы такие ОЭЭ действительно организовывались и были эффективными.

В последние годы, особенно после ратификации Орхусской конвенции и Конвенции Эспо, в странах ВЕКЦА были приняты некоторые требования об официальном участии общественности, среди которых самыми важными были требования об обязательном проведении консультаций с

общественностью и о предоставлении общественности документации по ОВОС. Например, в Беларуси для некоторых видов планируемой деятельности установлено требование о проведении общественных слушаний с представлением на эти слушания проекта документации по ОВОС. Однако, как и в случае с любыми другими недавно принятыми требованиями в отношении экологической оценки, то, насколько широко вышеуказанные требования применяются на практике, остается неясным.

Принятие решения

В странах ВЕКЦА выводы экологических оценок обычно используются только в рамках одной процедуры принятия решений, а именно процедуры выдачи заключения ГЭЭ. Это заключение может быть «отрицательным» (что означает, что предложение не прошло), «положительным» или «положительным с оговорками». Заключения ГЭЭ обычно являются доступными для общественности, но при этом отсутствует четко определенный механизм, с помощью которого эти заключения могут корректироваться или изменяться в ответ на озабоченность, выраженную общественностью.

Мониторинг

В большинстве стран ВЕКЦА существуют системы экологического мониторинга, но эти системы редко бывают специально привязанными к проведению оценок воздействия на окружающую среду. Многие системы ГЭЭ включают в себя процедуры проведения экологических проверок, с помощью которых компетентные природоохранные ведомства определяют, проводится ли хозяйственная деятельность в соответствии с постановлениями о ГЭЭ. Оговорки, предусматриваемые в рамках ГЭЭ, часто включают требование о проведении мониторинга.

Международные соглашения и трансграничная ОВОС

Когда государства Центральной Азии были частью Советского Союза, в ряде межправительственных соглашений были предусмотрены меры по выявлению и предупреждению случаев трансграничного воздействия на окружающую среду планируемой деятельности, которая явно должна была оказать такое воздействие, что отвечало некоторым из требований Конвенции Эспо.

Казахстан и Кыргызстан присоединились к Конвенции Эспо соответственно в январе и мае 2001 г. Таджикистан объявил, что он присоединился к ней в 2004 г.²⁰ Эти три государства и Туркменистан также провели процедуру ратификации или присоединения в отношении Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в которой имеются конкретные ссылки на Конвенцию Эспо. Государства Центральной Азии также являются сторонами конвенций о биоразнообразии, стойких органических загрязнителях и других, в которых есть положения об ОВОС. В государствах Центральной Азии обязательства по международным соглашениям часто имеют преобладающую силу по отношению к национальному законодательству.

Однако, почти во всех государствах Центральной Азии отсутствует конкретный механизм проведения ОВОС в трансграничном контексте, который бы охватывал все аспекты и отвечал всем требованиям Конвенции. Как правило, не отработаны на правовом уровне процедуры предоставления информации о планируемой деятельности общественности и соответствующим государственным органам. Исходя из этого, можно сделать вывод, что существующая законодательная база является недостаточной для решения межгосударственных экологических вопросов, к числу которых относятся участие общественности, рассмотрение альтернатив, оценка принимаемых решений путем сравнения, рассмотрение документации по ОВОС, определение воздействий на окружающую среду, оценка риска, ослабление воздействия и мониторинг.

Государства Центральной Азии работают над преодолением этих трудностей, проводя пилотные исследования, к числу которых относится проект с участием Кыргызстана (в качестве Стороны

происхождения) и Казахстана (в качестве затрагиваемой Стороны), и разрабатывая соответствующие руководящие принципы, включая проект Руководства для государств Центральной Азии и утвержденное Руководство для Каспийского региона.²¹

Наконец, следует отметить, что в последние годы экономика государств Центральной Азии получила определенный импульс в развитии, в связи с чем рассмотрение вопросов трансграничного воздействия на окружающую среду приобретает все большую актуальность.

Принципы трансграничной ОВОС

Основные принципы трансграничной ОВОС в соответствии с Конвенцией изложены в преамбуле Конвенции, где, в частности, говорится следующее:

«учитывая взаимосвязь между различными видами экологической деятельности и их экологическими последствиями,

подтверждая необходимость обеспечить экологически обоснованное и устойчивое развитие,

имея твердое намерение развивать международное сотрудничество в области оценки воздействия на окружающую среду, в частности, в трансграничном контексте,

принимая во внимание необходимость и важное значение разработки упреждающей политики и предотвращения, уменьшения и мониторинга значительных вредных видов воздействий на окружающую среду в целом, и, в частности, в трансграничном контексте,

высоко оценивая осуществляемые государствами мероприятия с целью обеспечить проведение оценки воздействия на окружающую среду на основе их национальных правовых и административных положений и их национальной политики,

отдавая себе отчет в необходимости уделять пристальное внимание экологическим факторам на раннем этапе процесса принятия решений, применяя оценку воздействия на окружающую среду на всех надлежащих административных уровнях в качестве необходимого инструмента повышения качества информации, представляемой директивным органам, с тем, чтобы они могли принимать экологически обоснованные решения, особо учитывающие необходимость свести к минимуму значительное вредное воздействие, в частности в трансграничном контексте».

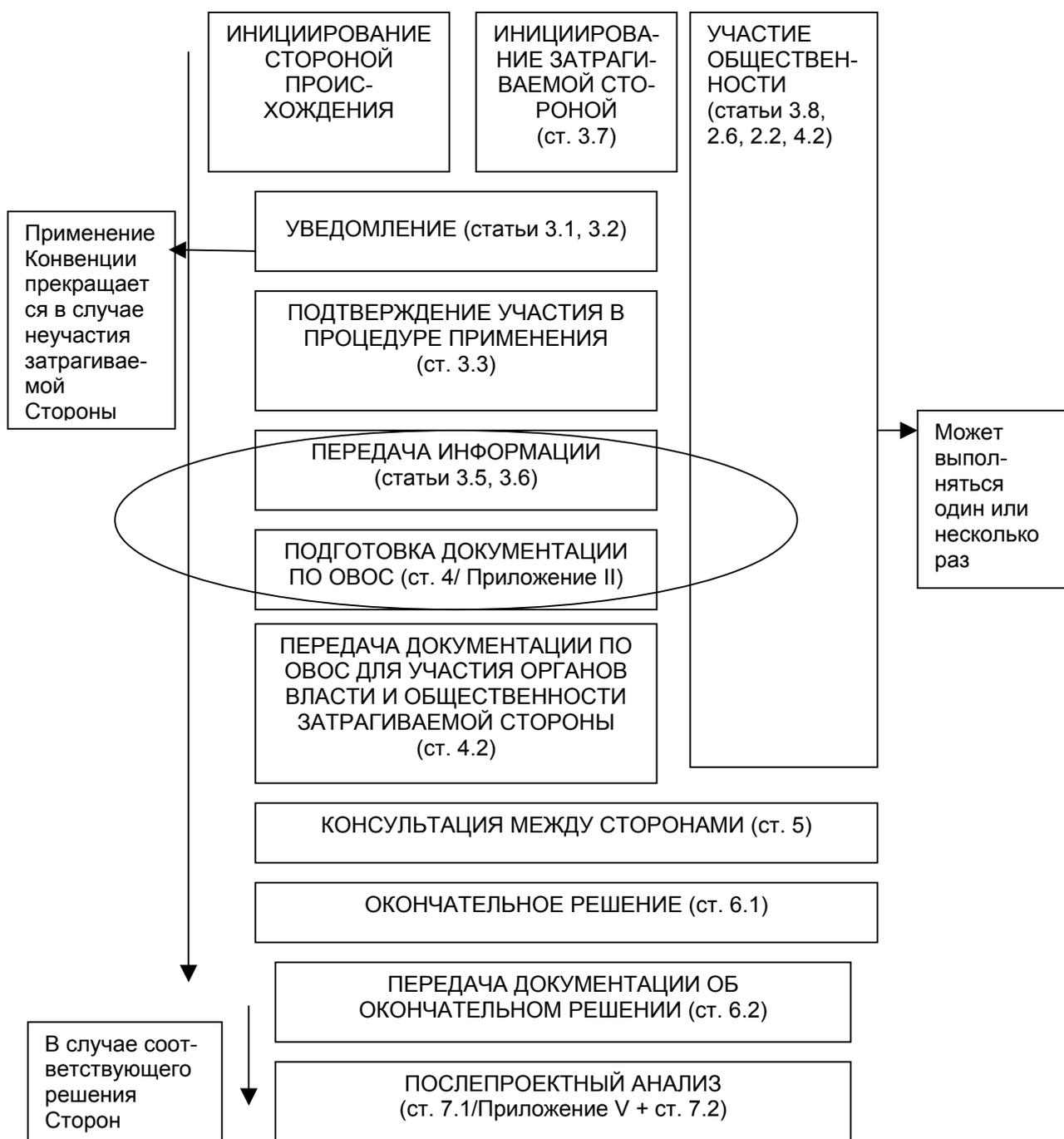
В дополнение к этому в статье 2 (Общие положения) Конвенции установлены следующие основные требования (для указанных видов деятельности):

- принятие всех надлежащих и эффективных **мер по предотвращению** вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности, а также по его **уменьшению и контролю** за ним (пункт 1);
- установление **процедуры ОВОС**, создающей возможность для участия общественности и подготовки документации об ОВОС (пункт 2);
- проведение **ОВОС до принятия решения** о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности, который может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие (пункт 3);
- **уведомление затрагиваемых Сторон** о планируемом виде деятельности, который может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие (пункт 4);
- проведение консультаций относительно возможности того, что **другие** (неуказанные) **планируемые виды деятельности** будут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, и относительно того, следует ли к ним поэтому относиться так, как если бы они были указаны (пункт 5);
- предоставление **общественности** в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты, **возможности принять участие** в соответствующих процедурах ОВОС планируемой деятельности (пункт 6);

- обеспечение того, чтобы данная возможность, предоставляемая общественности затрагиваемой Стороны, была **равноценна** возможности, предоставляемой общественности Стороны происхождения (пункт 6);
- стремление, по возможности, применять принципы ОВОС к **политике, планам и программам** (пункт 7);
- предоставление, по мере необходимости, затрагиваемой Стороне **возможности принять участие** в любой процедуре определения содержания документации по ОВОС, то есть в **определении сферы охвата** (пункт 11 с поправками).

Эти принципы находят отражение в процедуре трансграничной ОВОС, представленной на нижеследующем рисунке.

Рисунок. Схема выполнения этапов ОВОС в соответствии с Конвенцией



Описание проектов

В настоящем разделе дается описание трех проектов, на объекты которых планируется провести поездку. Каждый из этих проектов имел или имеет в качестве заинтересованных сторон Францию и Швейцарию, и каждый из них мог или может оказать значительное вредное трансграничное воздействие. Этими проектами являются:

- возобновление разрешения на эксплуатацию гидроэлектростанции Шанси-Пуни в 1996 г., когда ни Франция, ни Швейцария еще не были сторонами Конвенции;
- возобновление лицензии для Женевского международного аэропорта в 2000 и 2001 гг., когда Франция еще не была стороной Конвенции;
- получение согласия на строительство новой дороги между Тононом и Анмасом во Франции в настоящее время, когда и Франция и Швейцария являются сторонами Конвенции.

Расположение проектных объектов показано на нижеследующей схематичной карте.



Примечание. Употребляемые в настоящей публикации обозначения и расположение материала не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

Гидроэлектростанция Шанси-Пуни

Гидроэлектростанция Шанси-Пуни является частью гидроэнергетической системы, включающей в себя три плотины, расположенные на основной женеvской реке – реке Роне. Станция находится в собственности и в эксплуатации у «Сосьете де форс мотрис де Шанси-Пуни» (СФМСП), компании, принадлежащей на паритетных началах швейцарской фирме «Сервис эндюстриэль де Женев» (СИЖ), являющейся основным акционером, и французской фирме «Компани насьональ дю Рон» (СНР).

Плотина и ГЭС Шанси-Пуни находятся частично в Швейцарии и частично во Франции в 20 километрах от Женевы ниже по течению Роны. Обе страны выдали СФМСП разрешения на эксплуатацию объекта, действие которых истекло 9 апреля 1998 года. СФМСП решила воспользоваться процедурой возобновления разрешений, чтобы провести модернизацию своего оборудования и его адаптацию к незадолго до этого изменившимся условиям эксплуатации (проведенная накануне этого процедура возобновления разрешения на эксплуатацию станции Вербуа выше по течению позволила увеличить там расход воды, что привело к росту объема водоподачи в Шанси-Пуни и увеличению потенциала выходной мощности этой последней станции).

Плотина и ГЭС Шанси-Пуни были построены в период между 1920 и 1924 гг. Электростанция и два из пяти генераторов находятся в Швейцарии, а остальные три генератора – на французском берегу реки. Из общего объема производимой электроэнергии 72% идет в Швейцарию, а 28% - во Францию.

До процедуры возобновления разрешений и модернизации станции Шанси-Пуни пять гидрогенераторов имели общую мощность в 37 мегаватт (МВт) электроэнергии и могли производить в год 210 гигаваvт-часов. Хотя разрешенный объем расхода воды составлял 550 кубометров в секунду ($\text{м}^3/\text{с}$), его нельзя было использовать полностью, поскольку гидроагрегаты могли справиться только с $490 \text{ м}^3/\text{с}$.

В соответствии с новым разрешением пять радиально-осевых гидротурбин были заменены осевыми турбинами марки «Каплан». Каждая новая турбина позволяет использовать для производства электроэнергии до $125 \text{ м}^3/\text{с}$ воды и поддается регулировке с целью повышения КПД при уменьшенном объеме расхода воды. Общая мощность возросла до 49 МВт электроэнергии. В 1999 г. Женева с целью повышения устойчивости энергоснабжения к авариям перешла на систему «двойной модуляции тока», что потребовало проведения новой замены оборудования. Кроме того, были приняты меры по прекращению эрозии (прорезания) dna русла Роны ниже Шанси-Пуни, темпы которого составляли около 25 мм в год. Поскольку на станции ранее не было никакого рыбопропускного сооружения, в ходе работ по модернизации был построен прудковый рыбоход с перепадами.

Еще одним вопросом, волновавшим СФМСП, был срок действия разрешения. На момент проведения процедуры его возобновления Франция и Швейцария придерживались весьма разной политики в отношении разрешений на эксплуатацию гидроэнергетических объектов. Франция выдавала такие разрешения примерно на 40 лет. По мнению Швейцарии, срок действия разрешения мог быть гораздо большим (80 лет), что, естественно, более выгодно для компании (с точки зрения обеспечения окупаемости капиталовложений и т.п.). В конечном итоге, Франция и Швейцария договорились выдать СФМСП разрешение на 60 лет.

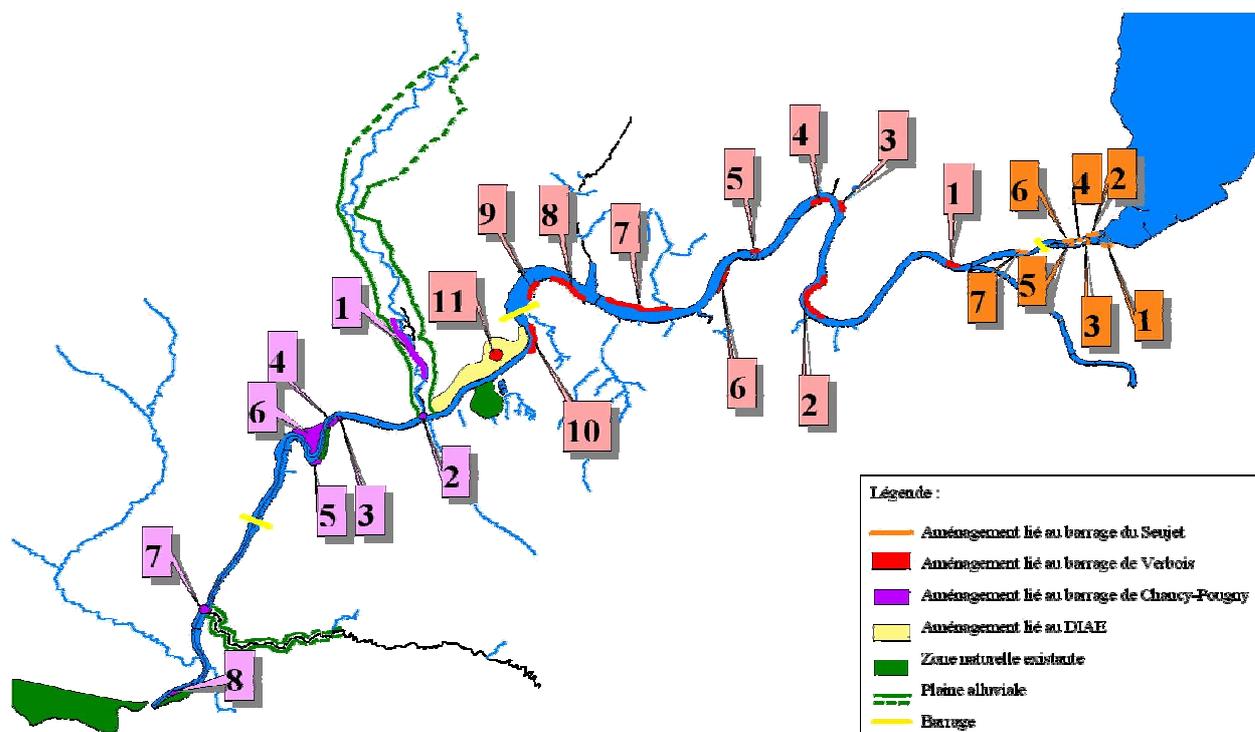
Первым этапом в швейцарской процедуре ОВОС является проведение предварительного исследования. Оно было завершено в январе 1994 года. В отчет о предварительном исследовании было включено техническое задание на проведение ОВОС. Это техническое задание было представлено на рассмотрение швейцарских федеральных и кантональных властей и компетентных органов Франции. Их замечания были учтены в окончательном варианте технического задания (конец апреля 1994 г.).

ОВОС была проведена в период с 1994 по 1996 гг. Было подготовлено два комплекта документации: основной швейцарский и еще один дополнительный, адаптированный к требованиям французского законодательства. В оба комплекта документации были включены одинаковая оценка воздействия и одинаковый набор компенсационных мер. В последующем в проект модернизации и в комплекс компенсационных мер были внесены некоторые изменения, в связи с чем был проведен пересмотр документации по ОВОС. Подготовка окончательных вариантов была завершена в сентябре 1998 года.

Основные последствия для экоморфологии Роны были связаны с сооружением плотин в первой половине XX века, которое привело к утрате биоразнообразия аллювиальной водной системы Роны, что не поддается никакой компенсации.

Единственными непосредственными экологическими последствиями проекта модернизации ГЭС Шанси-Пуни в конце 90-х годов были: i) временное воздействие, связанное с проведением работ; ii) последствия, связанные со строительством рыбохода; и iii) положительное воздействие, связанное с созданием рыбохода и стабилизацией дна русла Роны ниже Шанси-Пуни. Поэтому оценка воздействия на окружающую среду проекта модернизации и возобновления разрешения на эксплуатацию носила нейтральный характер.

Однако экологическое состояние реки Роны в районе Женевы не является удовлетворительным, что частично связано с производством гидроэнергии. СФМСП обратилась с просьбой к ЭКОТЕК разработать компенсационные меры (защита и восстановление) с целью минимизации общего воздействия гидроэнергетических объектов. На нижеследующем рисунке показана общая концепция компенсационных мер в отношении трех женевских гидроэлектростанций. Компенсационные меры, непосредственно связанные с Шанси-Пуни, отмечены фиолетовым цветом (цифры 1-8 в левой части рисунка).



Женевский международный аэропорт (Куэнтрэн)

Улучшение транспортных связей с анклавом в Шабле: дорога Тонон-Анмас

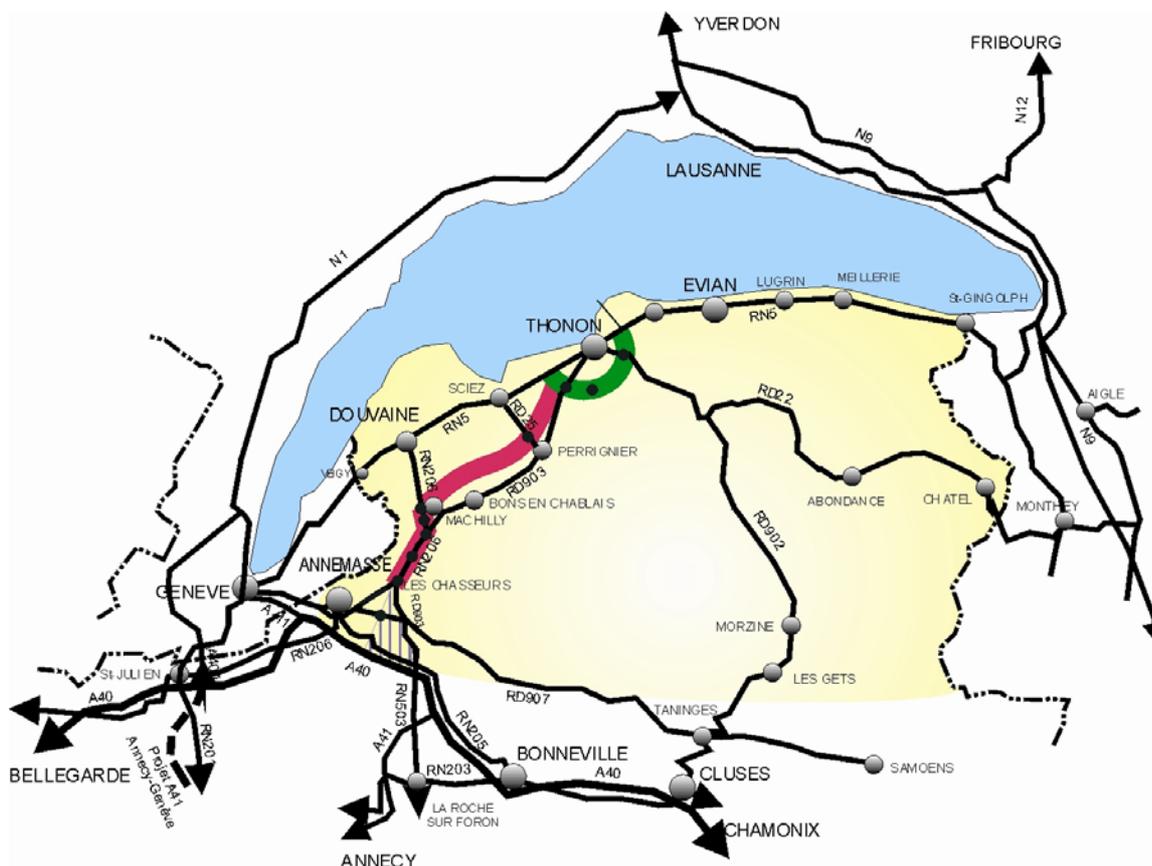
Общий контекст

Вот уже несколько лет проводится работа по улучшению транспортных связей с Шабле – горным анклавом, зажатым между Женевским озером на севере, швейцарской границей на востоке и горным массивом Шабле на юге. Наблюдаемое с начала 80-х годов динамичное демографическое, экономическое и туристическое развитие этого района привело к значительному росту здесь объема автотранспортных перевозок. С целью преодоления возникших транспортных трудностей в 1999 г. была утверждена комплексная схема улучшения транспортных связей с этим анклавом, которая предусматривает выделение 192 млн. евро на автотранспортный и 25 млн. евро на железнодорожный сегменты соответствующей программы.

Проект

Автотранспортный сегмент предусматривает строительство со временем автодороги с двумя полосами в обоих направлениях между южной частью Анмаса (от автомагистрали А-40) и восточной частью Тонона. Эта трасса будет состоять из трех участков:

- участок между автомагистралью А-40 и перекрестком в Шассёр, который вместе с А-40 обеспечит объездной путь вокруг Анмаса. Этот проект в настоящее время находится на стадии предварительного изучения;
- участок между перекрестком в Шассёр и объездной дорогой вокруг Тонона. Здесь уже были проведены базовые предпроектные изыскания, и в ближайшее время должно быть выпущено постановление о признании общественной полезности (ПОП). Оно необходимо для того, чтобы можно было приступить к проведению детальных исследований и приобретению земельных участков. Именно на этом этапе были проведены консультации со швейцарскими властями;
- объездная дорога вокруг Тонона. Генеральным подрядчиком по этому участку является Генеральный совет департамента Верхняя Савойя, а постановление о ПОП по нему было выпущено в 2004 году. Работы на этом участке уже начались.



Консультации со швейцарскими властями в рамках Конвенции Эспо

Международная конвенция Эспо была ратифицирована Швейцарией 16 сентября 1996 г., а Францией 15 июня 2001 года. В соответствии со статьей 3 Конвенции, в отношении любого проекта, который может оказывать трансграничное воздействие, заинтересованным сторонам должно направляться уведомление.

Соответствующие материалы по рассматриваемому проекту были переданы федеральным властям Швейцарии Управлением автодорог Министерства технического развития Франции письмом от 2 декабря 2004 года. В своих письмах, датированных соответственно 14 и 17 января 2005 г., Кантональная служба ОВОС (СЕИЕ) и Федеральное бюро по окружающей среде, лесам и пейзажу (ОФЕФП) подтвердили желание Швейцарии принять участие в проведении оценки воздействия на окружающую среду этого проекта и в организации общественной экспертизы. Республика и кантон Женева организовали проведение общественной экспертизы в период с 19 января по 2 марта 2005 года. Общественность Женевы не высказала по проекту никаких замечаний. Компетентные органы Швейцарии провели оценку воздействия проекта на окружающую среду и своим письмом от 16 марта 2005 г. передали Управлению автодорог сводку своих заключений.

Кантональная служба ОВОС дала положительную предварительную оценку проекта, попросив при этом французскую сторону учесть замечания, изложенные в ее письме. Эти замечания касались, в частности, двух групп вопросов.

- *Риск того, что автодорожная сеть может составить конкуренцию общественному транспорту, что может иметь следствием:*
 - сокращение темпов перехода с личного транспорта на общественный;
 - значительное увеличение объема перевозок;Участок от перекрестка Шассёр до Тонона является частью схемы улучшения транспортных связей с анклавом Шабле. При разработке этой программы были предусмотрены «автодорожный» сегмент и сегмент «общественного транспорта». Проведенный анализ показал, что, с учетом нынешней доли в перевозках общественного транспорта и нынешнего уровня спроса на средства передвижения, эти два подхода являются взаимодополняющими.
- *увеличение объема выбросов загрязнителей (на территории Женевы).* Исследования по экологическому воздействию, представленные на экспертизу, включают в себя анализ «качества воздуха». Определение географического района для проведения этого анализа было осуществлено в соответствии с действующими нормами. Возможность распространения этого анализа на территорию Женевской агломерации (в частности, на местную дорожную сеть) можно было бы рассмотреть в рамках осуществляемого сотрудничества по изучению передвижений через границу. Такого рода мероприятия, строго говоря, выходят за рамки представленного проекта.
- *Риск того, что в результате фрагментации территории может быть нанесен ущерб мерам по:*
 - *сохранению коридоров для фауны;* Это замечание было заказчиком принято. Ответом на него послужило, в частности, то, что был предусмотрен дополнительный переход для животных. На этапе разработки проекта компетентные органы Швейцарии будут, наряду с другими участниками, подключены к процессу определения надлежащих инженерных мер в этой области.
 - *охране водотоков и увлажненных зон.* Заказчик подтвердил свою приверженность делу охраны водотоков и увлажненных зон. Технические решения, согласованные на нынешнем этапе, обеспечивают охрану этих объектов с помощью их обхода или принятия инженерных мер (строительство инженерных сооружений...). На этапе разработки проекта компетентные органы Швейцарии будут, наряду с другими участниками, подключены к процессу определения надлежащих инженерных мер в этой области.

Заказчик обязуется продолжать процесс согласования со швейцарскими властями и на этапе проектирования. Кроме того, в соответствии со статьей 7 Конвенции Эспо (послепроектный анализ) было решено подключить их и к будущим экологическим проверкам на объекте.

Уроки, извлеченные из посещения района Женевы, и потенциальная польза от этого для Центральной Азии

Этот раздел будет доработан по результатам ознакомительной поездки, которая состоится 6 апреля 2006 года.

В нижеследующей таблице показываются некоторые из проблем, существующие в области осуществления Конвенции, и проводится сравнение ситуации во Франции и Швейцарии, с одной стороны, и в Центральной Азии, с другой.

Проблема	Франция и Швейцария	Центральная Азия
Ратификация Конвенции	Швейцария – 1997 г. Франция – 2001 г.	Начиная с 2001 г. Пока не все страны.
Нормативно-правовая база для транс-границной ОВОС	Высокий уровень проработки	Разрабатывается
Двусторонние и многосторонние соглашения	В рамках Конвенции есть только соглашения по конкретным проектам, но при этом есть рекомендации по трансграничному уведомлению и консультациям, разработанные двумя трехсторонними комиссиями (в одной из них третьей стороной является Люксембург, а в другой – Германия). ²²	Межгосударственные соглашения советской эпохи
Практическое применение	Началось задолго до ратификации. Большой опыт.	Ограниченный опыт (например, бумажная фабрика в Кыргызстане – до ратификации). Новое пилотное исследование с участием Кыргызстана и Казахстана – на этот раз в качестве Сторон Конвенции.
Характер сообщений	Сначала были неофициальными, а сейчас стали официальными. Открытое сотрудничество.	?
Язык, используемый в сообщениях	Франция-Швейцария: французский	Русский
Сроки	Цель – не допускать задержек, соблюдать сроки, установленные в Стороне происхождения	?
Затраты	Инициатор проекта отвечает за разработку ОВОС. Затраты на экологический анализ проекта в затрагиваемой Стороне на инициатора проекта или Сторону происхождения не возлагаются.	Кто оплачивает затраты на экологический анализ в затрагиваемой Стороне?

Проблема	Франция и Швейцария	Центральная Азия
Участие общественности	Общественность по обе стороны границы имеет возможность участвовать в процедуре: проектная документация, включая заявление об оценке воздействия на окружающую среду, доступна для общественности.	Должно расширяться по мере накопления опыта

Источники

- ¹ Федеральный закон об охране окружающей среды от 7 октября 1983 г., вступил в силу 1 января 1985 г. Номер: RS 814.01. Гиперссылка: http://www.environnement-suisse.ch/imperia/md/content/recht/umweltrecht/usv_bg-en.pdf (неофициальный английский перевод).
- ² Федеральное постановление по ОВОС от 19 октября 1988 г., вступило в силу 1 января 1989 г. Номер: RS 814.011. Гиперссылка: <http://www.admin.ch/ch/f/rs/8/814.011.fr.pdf> (на французском, имеется также на немецком).
- ³ Полный текст руководящих принципов имеется на http://www.environnement-suisse.ch/buwal/fr/fachgebiete/fg_uvp/recht/wegleit/index.html (на французском, имеется также на немецком и, частично, на итальянском).
- ⁴ Инструкция по применению Федерального постановления об ОВОС от 11 апреля 2001 г., вступила в силу 21 апреля 2001 г. Номер: К 1 70.05. Гиперссылка: <http://etat/geneve/ch/dt/site/protection-environnement/impact/master-content/jsp&pubId=4059&nodeId=2070&componentId=kmelia215> (на французском)
- ⁵ Приняты в июне 2004 г. Гиперссылка: <http://www.greie.ch/fr/publications.htm> (имеются на французском, немецком и итальянском).
- ⁶ Значительная часть описания швейцарской системы ОВОС, приводимого в настоящем документе, основана на материалах, имеющихся на сайте Федерального бюро окружающей среды. Гиперссылка: http://www.environnement-suisse.ch/buwal/fr/fachgebiete/fg_uvp/index.html (французский вариант; имеется также на немецком и итальянском и, частично, на английском).
- ⁷ Таблицу с кратким описанием обязанностей этих субъектов на английском языке можно найти в Секретариате ЕЭК ООН, а на французском, немецком и итальянском языках – на сайте Федерального бюро окружающей среды Швейцарии.
- ⁸ Service cantonal d'étude de l'impact sur l'environnement; e-mail: environnement-info@etat.ge.ch; гиперссылка: <http://etat.geneve.ch/diae/site/protection-environnement/impact/>
- ⁹ Гиперссылка: <http://www.environnement-suisse.ch/buwal/eng/>
- ¹⁰ Таблицы со сводками этих данных на английском языке можно получить в Секретариате ЕЭК ООН. Федеральные статистические данные можно найти на http://www.environnement-suisse.ch/buwal/fr/fachgebiete/fg_uvp/uvp_statistik/index.html. Статистические данные по ОВОС имеются на http://www.greie.ch/pdf/projets_eval.pdf.
- ¹¹ Источник: <http://etat.geneve.ch/diae/site/protection-environnement/impact/>.
- ¹² Информация, приводимая в этом разделе, взята из различных источников, но главным образом из *L'étude d'impact sur l'environnement*, автор Patrick Michel из ВСЕОМ (подразделение Министерства окружающей среды и устойчивого развития Франции). Данное исследование имеется на сайте Конвенции Эспо по адресу: http://www.unece.org/env/eia/documents/france_EIA_complete.pdf (на французском).
- ¹³ Закон № 76-629 от 10 июля 1976 г. об охране природы, имеется на <http://aida.ineris.fr/textes/lois/text0264.htm> (на французском).
- ¹⁴ Декрет № 77-1141 от 12 октября 1977 г. о применении статьи 2 Закона № 76-629 от 10 июля 1976 г. об охране природы, с поправками, имеется на <http://aida.ineris.fr/textes/decrets/text0199.htm> (на французском).
- ¹⁵ Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E); см. http://www1.environnement.gouv.fr/article.php3?id_article=1293 (на французском).
- ¹⁶ Источник: *L'étude d'impact sur l'environnement*, автор Patrick Michel из ВСЕОМ (подразделение Министерства окружающей среды и устойчивого развития Франции). Данное исследование имеется на сайте Конвенции Эспо по адресу: http://www.unece.org/env/eia/documents/france_EIA_complete.pdf (на французском).
- ¹⁷ Источник: <http://www.unece.org/env/eia/activities.html#EIAbuilding>.
- ¹⁸ Dusik J., Cherp A., Jurkeviciute A., Martonakova H., and N. Bonvoisin, Capacity Development for Implementing the UNECE SEA Protocol in the Former Soviet Union Countries in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia; UNDP, the REC and UNECE, 2006.
- ¹⁹ Cherp, A (2001) SEA in Newly Independent States, in Dusik, J (ed) Proceedings of International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment. Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, Szentendre, Hungary.
- ²⁰ Однако документ о присоединении в Организацию Объединенных Наций в Нью-Йорке еще не поступил.
- ²¹ Guidelines on EIA in a Transboundary Context in the Caspian Sea Region, produced by UNEP, UNECE, EBRD and the Caspian Environment Programme, имеется на <http://www.caspianenvironment.org/newsite/Documents-TransboundaryEIA.htm>.
- ²² Источник: Review of Implementation 2003, имеется на <http://www.unece.org/env/eia/documents/Review%20of%20Implementation%202003.pdf>