

Ежи Енджошка

Место ОВОС и СЭО в проектном контроле и функция госорганов и иных организаций

Существенные правовые дилеммы реализации Конвенции Эспо и Протокола по СЭО в регионе ответственности ЕЭК ООН и возможные их решения в рамках национального законодательства

20 января 2015г., г. Москва

Содержание

- Происхождение и концепция экологической оценки
- Концепция уровней и альтернатив
- Экологическая оценка в международном законодательстве
- Подходы к проектному контролю и место СЭО/ОВОС в принятии управленческих решений
- Функция госорганов и иных организаций

Происхождение и планирование экологической оценки

- Закон США об экологической политике (US National Environmental Policy Act of 1969)
 - Планы, программы, стратегия, законодательные предположения, конкретные проекты
 - Ключевое значение придается обсуждению альтернатив
 - Концепция уровней
- В настоящее время ЭО присутствует в составе экологического законодательства всех развитых стран
- Международное и наднациональное (ЕС) законодательство в европейском регионе
 - Гармонизация национальных процедур
 - Трансграничная процедура

Концепция экологической оценки

- Превентивный инструмент в отношении планируемых видов деятельности, опасных значительным вредным воздействием на окружающую среду
- Сфера охвата
 - ОВОС:
 - Индивидуальные проекты
 - СЭО:
 - Планы и программы
 - *политика*
 - *законодательство*
 - Оценка сред обитания/биоразнообразия
 - Ограничение проводимых ОВОС и СЭО воздействием на среды обитания

Функция экологической оценки

- Сбор данных
- Анализ альтернатив
- Анализ экологических проблем в комплексе с социо-экономическими и пр.
- Исключение необратимого воздействия
- Процедурный инструмент
 - Соотношение функций консультирования и принятия решений
 - Конкретная ситуация в случае значительного отрицательного воздействия на программу «Natura 2000»

Альтернативы

- Вида деятельности
 - Например, автомобильные или железные дороги
- В рамках вида деятельности
 - Местоположение (северный или южный объездной путь)
 - Технологическая альтернатива (бетон или асфальт)
 - Меры уменьшения воздействия (скоростной режим или шумозащитный экран)
- Вариант „0”
- Вариант „самый экологичный”

Концепция уровней

- Транспортная политика (СЭО)
 - Автомобильные или железные дороги
- Национальная программа развития дорожной сети (СЭО)
 - Альтернативы месторасположения
- Региональный (местный) план землепользования (СЭО)
 - Альтернативы месторасположения
- Размеры земельных участков (ОВОС)
 - Альтернативы технологические и

Процедурные этапы

- Скрининг и оповещение о результатах
- Этапы
 - Определение сферы охвата
 - Представление оценочной документации
 - **Учет результатов оценки при принятии решения**
 - Оповещение о принятом решении наряду с доводами
- Обязательные элементы (различные этапы)
 - Консультации с природоохранными органами
 - Участие общественности
- Трансграничные консультации (если целесообразно)

СЭО и ОВОС

- Сходные элементы процедур
- Сфера охвата оценкой
 - Физическое воздействие: сопоставление ОВОС со степенью достижения целей в рамках СЭО
 - Чем больше масштаб, тем меньшая точность данных
- Функция в рамках процедуры: сопоставление девелоперов согласно ОВОС с планирующими органами согласно СЭО (см. «Общее руководство...»)
- Нормативно-правовая база
 - Единый закон с разделами об ОВОС и СЭО – **«Да»**
 - Один закон об ОВОС и СЭО – **«Нет»**

Документация по экологической оценке

- Различные наименования документов (отчет, справка, исследование)
- Обязательные элементы
 - Описание вида деятельности
 - Описание потенциально затрагиваемого объекта окружающей среды
 - Альтернативы
 - Описание фактора воздействия
 - Меры по снижению воздействия
 - Пробелы в информации
 - Заключение нетехнического (общего) характера

Экологическая оценка в международном законодательстве – общие принципы

- Общие принципы
 - Дело о литейном заводе в Трейле - арбитраж
 - Дело Нагимарос-Габчиково – Международный Суд (ООН)
 - Дело ЦБК – МС ООН
- Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию
 - Принцип интеграции – Принцип 4
 - Экологическая оценка – Принцип 17
 - Ответственность за трансграничный экологический ущерб – Принцип 2
 - Трансграничная процедура (Принципы 18 и 19)

Экологическая оценка в международном законодательстве

- Область применения
 - Главным образом, соглашения об использовании природных ресурсов
- 2 конкретных соглашения:
 - Конвенция об ОВОС в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), 1991г.
 - Протокол по СЭО, 2003 г.
- Функция
 - Гармонизация национальных процедур
 - Трансграничные процедуры

Тегеранская Конвенция

Статья 13. Чрезвычайные экологические ситуации

2. В целях принятия превентивных мер и мер по обеспечению готовности Договаривающаяся Сторона, на территории которой может сложиться такая ситуация, выявляет в пределах своей юрисдикции опасные виды деятельности, которые могут вызвать чрезвычайные экологические ситуации, и обеспечивает уведомление других Договаривающихся Сторон о любой такой планируемой или осуществляемой деятельности. Договаривающиеся Стороны соглашаются проводить оценку воздействия на морскую среду опасных видов деятельности и реализовывать меры по снижению рисков.

Статья 17. Оценка воздействия на морскую среду Каспийского моря

1. Каждая Договаривающаяся Сторона принимает все необходимые меры для применения процедур оценки воздействия на окружающую среду любой планируемой деятельности, которая может оказать значительное негативное воздействие на морскую среду Каспийского моря.

Развитие нормативно-правовой базы в Европе

- Директива по ОВОС, 1985г. – экологическое воздействие реализуемых проектов
- Конвенция Эспо, 1991г. – трансграничное воздействие реализуемых проектов
- Директива средах обитания, 1992г. – экологическое воздействие реализуемых планов, программ и проектов по особо охраняемым средам обитания (программа «Natura 2000»)
- Директива по СЭО, 2001г. – экологическое воздействие реализуемых планов и программ
- Протокол по СЭО, 2003г. (Киев) – трансграничное воздействие реализуемых планов и программ

Проектный контроль

- Стратегические решения (СЭО)
 - Отраслевая политика
 - Программы
 - Планы
- Индивидуальные решения по конкретным видам деятельности/проектам в конкретном месте реализации (ОВОС)

ОВОС и процедуры проектного контроля в ЕС – типичные случаи

- Интеграция в существующие процедуры согласования проектов
 - Решения о зонировании/месторасположении и разрешения на строительство
 - Примеры: Британия, ФРГ, Польша (до 2009г.)
- Специальные процедуры
 - Решения природоохранных органов (ОВОС)
 - Примеры: Болгария, Чехия, Венгрия, Румыния, Словакия, Литва, Польша (за период с 2009г.)

Процедуры проектного контроля для конкретных проектов – типичная структура в ЕС

- Решения по ОВОС
- Решение о месторасположении/ разрешение на планировку
- Разрешение на строительство
- Разрешение на объем загрязнения окружающей среды (Комплексный контроль и предотвращение за загрязнениями окружающей среды - IPPC) и/или решения на объемы использования природных ресурсов (например, вода, полезные ископаемые, радиоактивная руда)
- Примеры
 - Комплекс принятых решений (C-416/10, Križan)
 - Принципиальное и реализующее решение - C-201/02 (Delena Wells)
 - Необходимость повторной ОВОС - Crystal Palace/White City (C-508/03), Barker (C-290/03)

Процесс принятия решений и функция госорганов

- Стратегические решения (СЭО)
 - Планирующий орган, уполномоченный на принятие документа по стратегии
 - Органы охраны окружающей среды и здоровья населения
- Конкретные проекты (ОВОС)
 - Компетентный орган проектного согласования
 - Органы охраны окружающей среды и здоровья населения

Девелопер и компетентный орган в системе ОВОС

- (b) „девелопер” в системе ОВОС
 - Заявитель на право осуществления частного проекта или госорган, инициирующий проект
- (f) «компетентный госорган,, (или органы),
 - назначаемый Странами-членами Конвенции в качестве ответственного за выполнение требований этой Директивы (Директива по ОВОС)
 - Уполномоченный какой-либо из Сторон принимать решения по планируемому виду деятельности (Конвенция Эспо)
 - Как правило, местные органы самоуправления или региональные органы госуправления, уполномоченные решать общие вопросы городского развития/ строительства; иногда специализированные органы управления энергоснабжением, потреблением ресурсов, или же специализированные природоохранные органы

Проектное согласование -

- Определение (Статья 1.2 (с) Директивы об ОВОС): «проектное согласование» означает:
 - Решение компетентного органа (органов), санкционирующего осуществление проекта по запросу девелопера
- Проектное согласование =
 - „окончательное решение’ (Конвенция Эспо)
 - „решение о разрешении планируемых видов деятельности” (Орхусская Конвенция)
- Должно быть:
 - Обязательным к исполнению (Судебный иск 96/81 ЕК против Нидерландов)
 - Исключение молчаливого согласия – Иски С-360/87 и С-230/00 (ЕК против Бельгии)

Решение о согласовании проекта –

Статья 8 – 9а Директивы об ОВОС

- Обоснованное заключение (законность– Статья 8а.б.)
- Должное внимание уделено результатам оценки
 - Отчет об ОВОС
 - Консультации с природоохранными органами
 - Трансграничные консультации
 - Участие общественности
- Необходимость письменной мотивировки
- Необходимость оповещения и открытого доступа к тексту решения
 - Общественности и заинтересованным госорганам
 - Потенциально затрагиваемые Стороны