

Ежи Енджошка

Трансграничные процедуры

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., Москва

Содержание

Декларация Рио-де-Жанейро:

Принцип 2

- В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и развития и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

Принцип 19

- Государства направляют государствам, которые могут оказаться затронутыми, предварительные и своевременные уведомления и соответствующую информацию о деятельности, которая может иметь значительные негативные трансграничные последствия, и проводят консультации с этими государствами на раннем этапе и в духе доброй воли.

Обязательства материальные и процедурные

- Материальные
 - исключение/ минимизация вреда
 - возмещение ущерба
- Процедурные
 - уведомления
 - Трансграничная процедура

- 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
 - Трансграничная процедура

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.

Трансграничная процедура в международном законодательстве

- Общее обязательство содержится в большинстве договоров о совместном использовании природных ресурсов
- Детали трансграничной процедуры
 - Конвенция Эспо
 - Протокол по СЭО
 - Конвенция о предотвращении крупных промышленных аварий
 - *Протокол по ОВОС к Тегеранской Конвенции*
- Функция
 - Гармонизация национальных процедур
 - Трансграничная процедура
- Законодательство ЕС
 - Директива по ОВОС
 - Директива по СЭО
 - Директива о Комплексном контроле и предотвращении за загрязнениями окружающей среды – IPPC/Директива по промышленным выбросам – IED
 - Директива Севезо II (о предотвращении тяжелых аварий)

Конвенция Эспо и Протокол по СЭО

- Конвенция Эспо – уровень проекта
- СЭО – документы по стратегии
- Отсутствие комиссии по расследованию в рамках реализации Протокола по СЭО
- Трансграничная процедура
 - Основной акцент на Конвенции Эспо
 - Дополнительно – на Протоколе по СЭО
- Виды деятельности, подпадающие под трансграничную процедуру
 - Перечень в Приложении I (возможны и другие виды деятельности)
 - Отсутствие перечня – любой документ по стратегии

Когда необходимо проводить трансграничную ОВОС?

- Конвенция Эспо требует ТОВОС в отношении
 - планируемого вида деятельности, которая
 - способна воздействовать
 - значительно
 - отрицательно
 - трансгранично
- до принятия решения о разрешении или начале планируемой деятельности

Определение компетентного органа

- Согласно Статьи 1 (v) Конвенции Эспо
- понятие „компетентный орган” означает:
- *„национальный орган или органы,*
- *назначаемые той или иной Стороной в качестве ответственных за выполнение функций, охватываемых настоящей Конвенцией,*
- *и/или орган или органы, на которые та или иная Сторона возлагает полномочия по принятию решений, касающихся планируемой деятельности»*

Основные обязательства

- Общее обязательство
- Обязательства Стороны происхождения
- Обязательства затрагиваемой Стороны

Общее обязательство

- Статья 2.1 предусматривает:
- *„Стороны на индивидуальной или коллективной основе*
- *принимают все надлежащие и эффективные меры*
- *по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности, а также по его уменьшению и контролю за НИМ».*

Обязательства согласно Конвенции Эспо и суверенные права

- „выполнение трансграничной процедуры согласно Конвенции не освобождает Страну происхождения от осуществления такой планируемой деятельности после выполнения трансграничной процедуры, при условии должного учета результатов процедуры в окончательном решении”
(EIA/IC/S/1, para 56 - ECE/MP.EIA/10)

Обязательства Страны происхождения

- Взаимосвязь с:
- национальной процедурой ОВОС
- выполнением трансграничной процедуры ОВОС - уведомление
- выполнением трансграничной процедуры ОВОС совместно с затрагиваемой Стороной

Обязательства согласно национальной процедуры ОВОС

- Создание необходимой основы национальной процедуры ОВОС
- Практическая реализация национальной процедуры ОВОС

Необходимая основа национальной процедуры ОВОС - I

- Статьи 2.2 и 2.3 предусматривают создание национальной процедуры ОВОС до принятия решения о разрешении или начале какой-либо деятельности
 - указанной в Приложении I, и
 - деятельности иного вида, если она предусмотрена Статьей 2.5
- Такая национальная процедура ОВОС должна разрешать:
 - Участие общественности
 - Подготовку документации ОВОС согласно Приложению II

Необходимая основа для национальной процедуры ОВОС - II

- В рамках такой процедуры возможность участия общественности потенциально затрагиваемой Стороны должна быть эквивалентна такой возможности, предоставляемой общественности Страны происхождения (Статья 2.6)
- Такая национальная процедура ОВОС должна быть сформулирована таким образом, что допускать выполнение трансграничной процедуры при должном уровне ее результатов (Статья 6.1)

Реализация национальной процедуры ОВОС на практике - I

- Сторона происхождения должна обеспечить, до принятия решения о разрешении или начале деятельности любого вида,
 - согласно Приложения I, и
 - деятельности иного вида, если она предусмотрена Статьей 2.5,
- выполнение национальной процедуры ОВОС в форме, позволяющей оценить вероятность трансграничного воздействия в результате осуществления такой деятельности

Реализация национальной процедуры ОВОС на практике II

- В случае вероятного трансграничного воздействия в результате осуществления такой деятельности
- достигаются необходимые договоренности по обеспечению
 - должного уведомления потенциально затрагиваемой Стороны
 - если потенциально затрагиваемая Сторона того пожелает, выполняется трансграничная процедура ОВОС
 - в окончательном документе в должном объеме

Трансграничная процедура ОВОС

- Этап I: инициация процедуры
 - уведомление
 - получение подтверждения от затрагиваемой Стороны
- Этап II: выполнение процедуры в полном объеме
 - Предоставление информации и документации
 - Возможность комментариев (со стороны госорганов или общественности)
 - Проведение консультаций
 - Принятие окончательного решения и оповещение о нем
 - Послепроектный анализ (если целесообразно)

Инициация процедуры

- „Нормальная” ситуация: процедура инициирована Страной происхождения с уведомлением
- „Исключительная” ситуация: процедура инициирована затрагиваемой Стороной
 - по Протоколу ОВОС и директивам по СЭО - обязательно
 - по Конвенции Эспо – процедура расследования

Этап I (продолжение)

- Скрининг
- Уведомление
- Реакция на уведомление
 - отрицательная
 - недостаточная реакция или
 - реакция без заинтересованности
 - положительная реакция с заинтересованностью в участии

Этап I

- 2 возможных варианта
 - Статья 3.7: для видов деятельности согласно Приложения
 - потенциально значительное отрицательное трансграничное воздействие
 - без уведомления
 - Статья 2.5: для видов деятельности, не предусмотренных в Приложении I
 - Потенциально значительное отрицательное трансграничное воздействие
- Разный правовой характер

Этап I (продолжение)

- **Статья 3.7: вид деятельности согласно Приложения I**
 - необходимость ясного определения вида деятельности как предусмотренного Приложением I
 - обмен информацией в достаточном объеме
 - обсуждение
 - возможность передачи вопроса на рассмотрение комиссией по расследованию
- **Статья 2.5: отсутствие вида деятельности в перечне**
 - обсуждение
 - критерии согласно Приложению III

Уведомление

- Сроки(Статья 3.1)
 - по возможности безотлагательно
 - не позднее оповещения своей общественности
 - до определения сферы охвата (2-я поправка - *Статья 2.11*)
- Адресат и форма
 - Контактные лица
 - В письменной форме
 - Кто уведомляет (Беларусь/Украина)
- Содержание (Статья 3.2)
 - формат (ЕСЕ/МР/ЕІА/12)

Этап II

- Трансграничная процедура ОВОС в полном объеме инициирована в результате:
 - запроса согласно Статье 2.5 или 3.7
 - получения положительного заключения комиссии по расследованию
 - положительной реакции на уведомление

Этап II (продолжение)

- Обмен информацией (Статьи 3.5 и 6)
- Подготовка документации ОВОС (Статья 4 и Приложение II)
- Участие
 - общественность (Статьи 2.6, 3.8 и 4.2)
 - госорганы (Статья 4.2)
- Консультации (Статья 5)
- Окончательное решение (Статья 6)
- Послепроектный анализ (Статья 7)

Документация ОВОС

- Разные правовые режимы доступа к документации
 - госбезопасность
 - авторское право
- Различная сфера охвата в документах, подготовленных в ходе выполнения процедуры ОВОС
 - Беларусь/ Литва
- Различие в процедурах принятия решений
 - Польша/ ФРГ

Документация ОВОС (продолжение)

- Сфера охвата
 - не обязательно, но рекомендуется
 - возможность участия затрагиваемой Стороны в определении сферы охвата (*Статья 2.11*)
- Содержание (Статья 4.1 и Приложение II)
 - альтернативы
 - трансграничное воздействие
 - меры по снижению воздействия

Язык документации

- Язык
 - уведомления
 - ОВОС (Бельгия/ Нидерланды)
 - окончательного решения
 - прочей информации, например, мониторинга
- Язык консультаций и слушаний (Италия/Хорватия и Беларусь/ Литва)
- Подходы
 - Кто договаривается?
 - Кто платит?

Этапы процедуры

- Сравнение комментариев по документации ОВОС и консультаций
 - различная функция общественности
 - правовой характер (ФРГ/ Польша)
- Реализация этапов процедуры – функция формального протоколирования
 - Беларусь/ Литва
 - Украина/ Румыния

Консультации

- Сроки
 - Начало только после составления документации ОВОС в полном объеме (Польша-ФРГ)
 - Стороны должны договориться о разумных сроках проведения консультаций
- Формат
 - Уполномоченные представители Сторон
 - Уровень и место проведения согласуются Сторонами

Участие общественности

- **Общественность**
 - стороны происхождения
 - потенциально затрагиваемой Стороны (соответствующие территории)
 - эквивалентные группы общественности (Статья 2.6)
- **Совместная ответственность Сторон!**
- **Примеры по условиям Конвенций Эспо и Орхусской**
- **Возможность высказывания замечаний (Статья 4.2)**
 - напрямую компетентному органу в Стране происхождения

Участие общественности II

- Комментарии относительно:
 - планируемой деятельности
 - документации ОВОС
 - ‘любые комментарии’ согласно Орхусской Конвенции
- Участие общественности на разных этапах
- Необходимость информирования общественности об окончательном решении и возможности апелляции (ECE/MP.EIA/8)