

Е.Ендрошка

**Опыт развития системы СЭО и
разработки соответствующего
законодательства в странах ЕС**

“Перспективы развития «зеленой экономики» в Республике
Казахстан:
Стратегическая экологическая оценка ”

6 апреля 2017 г.
Отель «Астана Марриотт» (зал «Балхаш», 3 этаж)

Ержи Ендрошка, кандидат наук

- Управляющий партнер Jendroska Jerzmański Bar and Partners. Экологические юристы
- Директор, аспирантские исследования в области экологического права, Опольский университет
- Член Постоянной палаты третейского суда в Гааге
- Член Комитета по соблюдению Орхусской конвенции
- Член Комитета по выполнению Конвенции Эспо
- Член Государственного экологического совета в Польше
- Член Национальной комиссии по ОВОС / СЭО в Польше 1992-2006 гг.
- Бывший секретарь Орхусской конвенции ЕЭК ООН
- Заместитель председателя переговоров по Протоколу ЕЭК ООН по СЭО 2001-2003 гг.

Содержание

- Происхождение и понятие экологической оценки
- Концепция уровней и альтернативы
- Экологическая оценка в международном праве

Происхождение и разработка экологической оценки

- Национальный закон об экологической политике США 1969 года
 - Охватывает: планы, программы, политику, законодательные предложения, конкретные проекты
 - Ключевая роль в обсуждении альтернатив
 - Концепция уровней
- В настоящее время во всех развитых экологических национальных структурах
- Международные и наднациональные структуры (ЕС) в Европе
 - Координация национальных процедур
 - Трансграничные процедуры

Концепция экологической оценки

- Превентивный инструмент, связанный с запланированными мероприятиями, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду
- Объем
 - Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС):
 - Отдельные проекты
 - Стратегическая экологическая оценка (СЭО):
 - Планы и программы
 - *политика*
 - *Законодательство*
 - Оценка среды обитания/биоразнообразия
 - ОВОС и СЭО ограничили воздействие на среду обитания

Роль экологической оценки

- Сбор информации
- Рассмотрение альтернатив
- Интеграция экологических проблем с экономическими, социальными проблемами и т.д.
- Избежание необратимых последствий
- Процедурный механизм
 - консультативная против решающей роли
 - Особое положение в случае значительного негативного влияния на целостность территории «Natura 2000»

Концепция „уровней”

- Транспортная политика (СЭО)
 - Автостреды или железные дороги
- Национальная программа автомобильных дорог (СЭО)
 - Альтернативы по размещению
- Региональный / местный план землепользования (СЭО)
 - Альтернативы по размещению
- Участки (ОВОС)
 - Технологические и смягчающие альтернативы

Процедурные шаги

- Скрининг и информирование о результатах
- Этапы
 - Определение масштаба СЭО
 - Представление оценочной документации
 - **Принятие во внимание результатов оценки в решении**
 - информирование о решении вместе с причинами
- Обязательные элементы (на разных этапах)
 - Консультации с природоохранными органами
 - Участие общественности
- Трансграничные консультации (если применимо)

СЭО и ОВОС

- Процедурные сходства
- Область оценки
 - Физическое воздействие в ОВОС и достижение экологических целей в СЭО
 - Большой масштаб и менее точные данные
- Роль в процедуре: разработчики в ОВОС и агентства по планированию в СЭО (см. Общее руководство ..)
- Правовые рамки
 - Один закон с отдельными схемами для ОВОС и СЭО - **ДА**
 - Одна схема для ОВОС и СЭО - **НЕТ**

Документация по экологической оценке

- Различные названия (отчет, утверждение, исследование)
- Обязательные элементы
 - Описание деятельности
 - Описание затрагиваемой среды
 - Альтернативы
 - Описание воздействия
 - Меры по смягчению последствий
 - Пробелы в знаниях
 - Общие выводы

Экологическая оценка в международном праве - общие принципы

- Общие принципы международного права
 - Дело Трейл Смелтер - арбитражный суд
 - Дело Надьмарош-Габчиково – МС
 - Дело о целлюлозном комбинате - МС
- Декларация Рио 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 праве

- Применение

- в основном соглашения, касающиеся использования природных ресурсов

- 2 конкретных соглашения:

- Конвенция по ОВОС в трансграничном контексте (Эспо) 1991

- Протокол по СЭО 2003 года

- Роль

- Согласование национальных процедур

- Трансграничная процедура

Развитие правовой базы в Европе

- Директива ОВОС 1985 – воздействие проектов
- Конвенция Эспо 1991 – трансграничное воздействие проектов
- Директива 1992 о среде обитания – последствия планов, программ и проектов по охраняемым местам обитания ("Natura 2000")
- Директива по СЭО 2001 – воздействие планов и программ
- Киевский протокол по СЭО 2003 - трансграничное воздействие планов и программ

Протокол ЕЭК ООН по СЭО и Директива ЕС по СЭО

- Вопросы здоровья в Протоколе по СЭО
 - Существенная часть оценки
 - Роль органов здравоохранения
- Биоразнообразиие (Natura 2000) в Директиве по СЭО
 - Не упоминается в протоколе СЭО
 - Воздействие на биоразнообразиие, требуемое ст. 14 Конвенции по биоразнообразию
- Связь с проектами, подпадающими под процедуру ОВОС

Протокол по СЭО – Область применения

- Политика и законодательство - ст. 13
- Планы и программы (названия не имеют значения) - ст.4
- Статья 4.2 - обязательное СЭО для всех планов и программ в секторах, указанных в п. 4.2, которые определяют рамки для будущего разрешения на реализацию проектов, перечисленных в Приложениях I и II
 - За исключением (ст.4.4)
 - Незначительные изменения
 - Планы и программы, которые определяют небольшую площадь на местном уровне, подлежащую проверке
- Статья 4.3 - также любые другие планы и программы, имеющие значительный экологический эффект - определяются Сторонами
- Скрининг необходим для планов и программ, перечисленных в ст 4.3 и 4.4

Область применения - практический опыт

- Планы и программы, подлежащие СЭО (определены в специальном перечне под «основным» актом или указанный в отраслевых законах), а также индивидуальный скрининг, основанный на критериях Приложения III
- Планы и программы могут иметь разные названия: концепции, стратегии, политики, условия и т. д. – но, важно не название, а содержание

Протокол СЭО - процедура

- Скрининг – ст. 5
- Определение масштаба – ст. 6
- Экологический доклад – ст.7 и приложение IV
- Участие общественности – ст. 8
- Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения – ст.9
- Трансграничная процедура (если применимо) – ст.10
- Принятие решений и информирование – ст. 11
- Мониторинг – ст. 12

Количество процедур СЭО в год

- Все процедуры по СЭО
 - Около 1500 ежегодно в Финляндии
 - Около 400-500 ежегодно в Великобритании и Франции
 - Около 270 ежегодно в Австрии
- Процедуры скрининга
 - В Зальцбургском регионе (Австрия) - около 300 в год!

Органы охраны окружающей среды

- Роль в
 - Скрининге (их мнение часто является обязательным)
 - Определении масштаба (их мнение часто является обязательным)
 - Консультациях (их мнение обычно не является обязательным - если только это не оказывает негативного воздействия на Natura 2000)
- Национальные органы власти для планов и программ на национальном уровне и региональных органов власти для всех других планов и программ
- В некоторых странах природоохранные органы определяются законом, в некоторых странах – по ситуации
- Временные рамки - от 10 до 45 дней

Национальные правовые рамки

- Всегда в постановлении парламента (закон), а не во вторичном законодательстве
- Роль определений!
- Юридические методы
 - Только «основной» акт - не эффективно
 - «Основной» акт и перекрестные ссылки в отраслевых актах (процедура СЭО добавлена к секторальной процедуре) – достаточно эффективно
 - Процедурные детали также в секторальных актах (процедура СЭО встраивается в секторальную процедуру) - наиболее эффективно

Законодательная техника: ВОЗМОЖНЫЕ ПОДХОДЫ

- Процедура СЭО только в одном законе (специальный закон СЭО или общее экологическое право) - НЕТ
- Процедура СЭО в одном законе и ссылки на процедуру СЭО во всех законах, предусматривающих подготовку планов, программ и т.д. - ДА
- Процедура СЭО включает все законы, предусматривающие подготовку планов, программ и т. д. - ДА (но сложно)
- Плюсы и минусы вышеуказанных подходов

Виды законодательства по СЭО и отраслевых законов

- Виды «основного» акта
 - Общий закон об охране окружающей среды
 - Специальный закон об ОВОС / СЭО
 - Специальный закон о СЭО
- Виды отраслевого законодательства
 - Закон о планировании землепользования, закон об энергетике, закон о дорожном движении, закон о региональном развитии, закон о лесном хозяйстве, закон об отходах

Область применения - охватываемые сектора экономики

- Сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство, энергетика, промышленность, включая горную промышленность, транспорт, региональное развитие, управление отходами, управление водными ресурсами, телекоммуникации, туризм, городское и сельское планирование, землепользование
- Другие секторы - например: рекультивация бывших военных баз, охрана природы

Сфера применения: документы

- Название во внутреннем законодательстве не имеет значения!
- СЭО требуется для документов, которые можно назвать по-разному (планы, программы, политики, стратегии, концепции, условия и т.д.)
- Можно было бы назвать коллективно «стратегическими документами», за исключением в местном законодательстве
 - таковыми уже называются некоторые документы (пример в Молдове)
 - Существует еще один коллективный термин, охватывающий все виды документов

Область применения: примеры

- Годовой инвестиционный план Министерства транспорта - Дания
- Планы управления лесным ресурсами (включая частные лесные угодья) – Франция
- Планы привлечения инвестиций (Венгрия)
- Программы развития городов (Польша)

Определение масштабов

- На раннем этапе планирования (на этапе разработки плана или схемы / концепции для стратегического документа)
- Роль
 - Органов по охране окружающей среды и здравоохранению
 - Органы, ответственные за планирование
 - Консультанты по СЭО
 - общественность
- Процедура – встреча по определению масштаба
- «Решение» в отношении масштаба

Экологический отчет

- Требования в ст. 7 и приложении IV
- Ключевые элементы
- Специфика доклада СЭО
 - 5. Цели по окружающей среде, включая здоровье, установленные на международном, национальном и других уровнях, которые имеют отношение к плану или программе, а также способы реализации этих целей и других экологических целей, в том числе связанных со здоровьем населения полностью учтены при подготовке доклада
- Оптимизация отчетов в соответствии с концепцией уровней

Консультации с другими органами

- Органы охраны окружающей среды и здравоохранения четко определены на каждом применимом этапе (например, Министерство окружающей среды, Региональная санитарная инспекция и т.д.)
- Принятие решений или совместное принятие решений или консультативная роль
- Роль в скрининге и исследовании или роль в принятии окончательного стратегического документа
- Роль МИД в случае трансграничной процедуры

Участие общественности в СЭО

- Обязательный элемент СЭО
- Участие общественности в этапах СЭО - опыт работы в ЕС:
 - Иногда при скрининге
 - Часто при определении масштаба (может сочетаться с комментированием схемы / концепции для стратегического документа)
 - Всегда: комментирование отчета СЭО и проекта стратегического документа

Участие общественности - ключевые элементы

- Связь со статьей 7 Орхусской конвенции
- Требования «на раннем этапе принятия решений, когда возможны все варианты»
- Общественность или заинтересованная общественность
- Определение общественности, которая должна участвовать
- Ключевая роль эффективного информирования общественности (не только веб-страницы!)
- Сроки для участия общественности
 - Бельгия и Италия - 60 дней
 - Испания, Нидерланды и Латвия - 40-45 дней
 - Другие страны - обычно 30 дней

Трансграничная процедура

- Этап I: начало процедуры

- Уведомление
- Подтверждение от затронутой страны

Этап II - полная процедура

- Предоставление информации и документации
- Возможность комментирования местными органами власти и общественностью
- Межправительственные консультации
- Окончательное решение (принятие стратегического документа) и Информация о решении

- Два аспекта: «Сторона происхождения» и «Затронутая сторона»,
- Необходимо разработать практические меры
 - Для этого случая
 - В двусторонних соглашениях

Решение и мониторинг

- Решение - принятие стратегического документа в соответствии с национальным законодательством
- Необходимо обоснование причины
- Информирование
 - Органы охраны окружающей среды / здравоохранения
 - Общественность
 - Трансграничные партнеры
- Мониторинг - включен
 - В стратегический документ или
 - В решение о принятии документа