

Ержи Ендрошка

Знакомство с международной правовой базой экологической оценки и роль Конвенции Эспо

Целесообразность применения процедуры оценки трансграничного воздействия на окружающую среду в качестве инструмента экологизации экономики и обеспечения инвестиций в устойчивое развитие в странах Средней Азии

СУБРЕГИОНАЛЬНЫЙ СЕМИНАР

4 июня 2018 г.

Гостиница «Хайатт», Ташкент, Узбекистан

Д-р Ержи Ендрошка

- Управляющий партнер в компании Jendroska Jerzmański Bar and Partners (Юристы в сфере охраны окружающей среды)
- Профессор (Адъюнкт) и директор, кафедра последипломного образования в области европейского природоохранного законодательства, Университет Ополе
- Член Постоянной палаты третейского суда в Гааге (2001-2016)
- Член Комитета по осуществлению Конвенции Эспо (2004-2017)
- Член Комитета по соблюдению Орхусской конвенции (с 2005 г.)
- Член Государственного природоохранного совета Польши (с 2014 г.)
- Член Национальной комиссии по вопросам ОВОС/СЭО Польши (1992-2006)
- Разработчик законодательства Польши по вопросам ОВОС/СЭО
- Юридический консультант по вопросам разработки законодательства в области ОВР/СЭО в странах Балканского региона, Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии

Содержание презентации

- Происхождение и концепция экологической оценки
- Экологическая оценка в международном праве
- Конвенция Эспо ЕЭК ООН
- Орхусская конвенция ЕЭК ООН
- Директива ЕС об ОВОС

Происхождение и развитие концепции экологической оценки

- Закон о национальной экологической политике США (1969 г.)
 - Применяется по отношению к планам, программам, политике, законопроектам и конкретным проектам
 - Ключевым моментом является анализ альтернативных вариантов
 - Концепция уровневой структуры
- В настоящее время система экологической оценки является частью нормативно-правовой базы охраны окружающей среды всех развитых стран
- Международная и наднациональная (ЕС) нормативно-правовая база Европы
 - Гармонизация национальных процедур
 - Трансграничная процедура

Концепция экологической оценки

- Инструмент предупреждения последствий планируемой деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду
- Сфера применения
 - Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС):
 - Отдельные проекты
 - Стратегическая экологическая оценка (СЭО):
 - Планы и программы
 - *Политика*
 - *Законодательство*
 - Оценка воздействия на местообитания/биоразнообразие
 - ОВОС и СЭО ограничиваются оценкой воздействия на местообитания

Роль экологической оценки

- Сбор информации
- Анализ альтернативных вариантов
- Комплексный учет экологических, экономических, социальных и других вопросов
- Недопущение необратимых воздействий
- Процессуальный инструмент
 - Консультативный инструмент или инструмент принятия решения
 - Особая ситуация в случае выявления значительного отрицательного воздействия на структурную целостность участка, входящего в сеть Natura 2000

Альтернативные варианты

- По видам деятельности
 - Например: автомагистрали или железные дороги
- В рамках выбранного вида деятельности
 - Расположение (северный или южный объезд)
 - Технологическое решение (бетон или асфальт)
 - Смягчающие мероприятия (ограничение скорости или противозумовой экран)
- Нулевой вариант
- Наиболее экологичный вариант

Концепция уровневой структуры

- Транспортная политика (СЭО)
 - Автомагистрали или железные дороги
- Национальная программа развития автодорожной сети (СЭО)
 - Альтернативные варианты месторасположения
- Региональный/местный план землепользования (СЭО)
 - Альтернативные варианты месторасположения
- Строительство отдельных участков автодорог (ОВОС)
 - Альтернативные технологические решения и смягчающие мероприятия

Этапы процедуры оценки

- Предварительная оценка и информирование о ее результатах
- Этапы
 - Определение сферы охвата
 - Подготовка и представление материалов оценки
 - **Учет результатов оценки в процессе принятия решения**
 - Информирование о принятом решении и мотивов его принятия
- Обязательные элементы (на разных этапах)
 - Консультации с природоохранными органами
 - Участие общественности
- Трансграничные консультации (если это требование применимо)

СЭО и ОВОС

- Общие процедурные моменты
- Сфера оценки
 - Физические воздействия в ОВОС и степень достижения экологических целей в СЭО
 - Более крупный масштаб и менее конкретные данные
- Роль инициаторов: разработчики проекта в случае ОВОС и органы планирования в случае СЭО (смотрите «Общее руководство..»)
- Законодательная база
 - Один закон, определяющий отдельные схемы проведения ОВОС и СЭО – **ДА**
 - Одна общая схема проведения ОВОС и СЭО – **НЕТ**

Документация по экологической оценке

- Имеет разные названия (отчет, заявление, исследование)
- Обязательные элементы
 - Описание планируемой деятельности
 - Описание объектов окружающей среды, которые могут быть затронуты воздействиями
 - Альтернативные варианты
 - Описание воздействий
 - Смягчающие мероприятия
 - Пробелы в изученности
 - Нетехническое резюме

Экологическая оценка в системе международного права – общие принципы

- Общие принципы международного права
 - Дело о загрязнении окружающей среды, вызванном деятельностью металлургического комбината Trail – решение арбитражного трибунала от 1941 года
 - Дело «Габчиково-Надьмарош» – решение Международного суда от 1997 года
 - Дело о целлюлозном комбинате – решение Международного суда от 2010 года
 - Никарагуа против Коста-Рики – решение Международного суда от 2015 года
- Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию
 - Принцип интеграции – Принцип 4
 - Экологическая оценка – Принцип 17
 - Ответственность за причинение трансграничного ущерба окружающей среде – Принцип 2
 - Трансграничная процедура (Принципы 18 и 19)

Экологическая оценка в международных соглашениях

- Применение
 - Большинство соглашений касаются вопросов использования природных ресурсов
- 2 конкретных соглашения:
 - Конвенция о трансграничной ОВОС (Эспо, 1991)
 - Протокол по СЭО (2003)
- Роль
 - Гармонизация национальных процедур
 - Трансграничная процедура

Разработка правовой базы ЭО в Европе

- Директива об ОВОС 1985 года – воздействие проектов
- Конвенция Эспо 1991 года – трансграничное воздействие проектов
- Директива по местообитаниям 1992 года – воздействие планов, программ и проектов на охраняемые местообитания (участки сети Natura 2000)
- Орхусская конвенция ЕЭК ООН 1998 года – доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды
- Директива по СЭО 2001 года – воздействие планов и программ
- Киевский протокол по СЭО 2003 года – трансграничное воздействие планов и программ

Концепция, положенная в основу Директивы об ОВОС и Конвенции Эспо

- Основана на системе экологической оценки (ЭО), принятой в странах Запада
 - Предназначена для условий рыночной экономики
 - Подразумевает наличие отлаженной системы контроля над осуществлением хозяйственной деятельности
- Основана на четких процедурах и сосредоточена на процессах
- На органы власти возложены определенные обязательства

Определение ОВОС в Директиве ЕС об ОВОС

- «Оценка воздействия на окружающую среду» означает процесс, состоящий из следующих этапов:
 - (i) Подготовка отчета по оценке воздействия на окружающую среду разработчиком проекта...
 - (ii) Проведение консультаций
 - (iii) Изучение уполномоченным органом информации, представленной в составе отчета по оценке воздействия на окружающую среду, какой-либо дополнительной информации, представленной разработчиком в случае необходимости..., а также любой относящейся к рассматриваемому вопросу информации, полученной в процессе консультаций...;
 - (iv) Принятие уполномоченным органом обоснованного заключения о значительных последствиях проекта для окружающей среды с учетом результатов изучения, предусмотренного пунктом (iii), а также, в случае необходимости, собственного дополнительного исследования;
 - (v) Учет обоснованного заключения, принятого уполномоченным органом, в какие-либо решения, предусмотренные Статьей 8а.

Концепция ОВОС / экологической экспертизы

- Система ОВОС/экологической экспертизы традиционно используется в странах Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии
 - Предназначены для условий централизованной экономики
 - Ориентированы на регулирование уровней содержания загрязняющих веществ
- Два отдельных правовых режима
 - ОВОС – ответственность разработчика
 - Экологическая экспертиза – ответственность различных ведомств

Ключевые концептуальные отличия

- Правовой характер экологической оценки
 - Процедурный (международный стандарт)
 - Содержательный (ОВОС/экологическая экспертиза)
- Ответственные стороны
 - Орган, уполномоченный принимать решение (международный стандарт)
 - Разработчик проекта
- Кем проводится
 - Орган, уполномоченный принимать решение (международный стандарт)
 - Технические эксперты (ОВОС/экологическая экспертиза)
- Роль Отчета по ЭО в процедуре оценки
 - Один из составных элементов оценки (международный стандарт)
 - Документ, обобщающий результаты оценки (ОВОС/экологическая экспертиза)

Ключевые особенности практической реализации в странах ЕС

- Проведение предварительной оценки в каждом конкретном случае (как правило)
- Определение состава и содержания материалов ЭО в каждом конкретном случае (как правило)
- Характер отчета по ЭО
- Активная роль уполномоченных органов в определении индивидуальных условий в каждом конкретном случае
- Изложение мотивов принятия решения
- Для каждого этапа оценки существуют тщательно разработанные документация и процедуры

Конвенция Эспо ЕЭК ООН и Директива ЕС об ОВОС

- Оба документа регулируют воздействия на уровне проекта
 - 1 перечень видов деятельности (проектов) в Конвенции Эспо
 - 2 перечня видов деятельности в Директиве об ОВОС
- Конвенция Эспо посвящена трансграничной процедуре оценки (национальная процедура упоминается только в Статье 2)
- Директива ЕС об ОВОС посвящена национальным процедурам ОВОС (трансграничная процедура упоминается только в Статье 7)

Конвенция Эспо – статус и развитие

- Принята и подписана в г. Эспо в 1991 году
 - Вступила в силу 10 сентября 1997 г.
 - Статус: 44 страны-участницы
- Первая поправка - СС II
 - Определение понятия «общественность»
 - Предоставление возможности странам, находящимся за пределами региона ЕЭК ООН, стать участницами Конвенции
- Вторая поправка - СС III
 - Определение состава и содержания материалов оценки
 - Расширенный перечень видов деятельности в Приложении I
 - Анализ соблюдения

Когда необходимо применять трансграничную процедуру ОВОС?

- Конвенция Эспо предусматривает проведение трансграничной ОВОС для
 - планируемой деятельности,
 - которая может оказывать воздействие, являющееся
 - значительным
 - отрицательным
 - трансграничным
- До принятия решения о выдаче разрешения на разработку или реализацию планируемой деятельности

Общее обязательство

Статья 2.1 определяет следующее обязательство:

«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 и суверенные права сторон Конвенции Эспо

- «Инициирование процедуры трансграничных консультаций в рамках Конвенции Эспо не препятствует стороне происхождения осуществлять планируемую деятельность после выполнения процедуры трансграничных консультаций и при условии должного учета результатов этой процедуры в окончательном решении» (EIA/IC/S/1, пункт 56 - ECE/MP.EIA/10)

Обязательства стороны происхождения

- Относящиеся к проведению национальной процедуры ОВОС
- Относящиеся к инициированию трансграничной процедуры ОВОС - уведомление
- Относящиеся к выполнению трансграничной процедуры ОВОС в сотрудничестве с затронутой стороной

Протокол по СЭО

- Принят в 2003 году в Киеве для оценки стратегических решений (планов, программ и стратегий)
- Содержание
 - Документ в основном посвящен национальной законодательной базе
 - Описание процедуры трансграничных консультаций представлено в Статье 10
- Статус ратификации
 - 26 участников (включая ЕС)
 - Действует с июля 2010 года

Орхусская конвенция

- Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды
 - 1998 год – принята и подписана в Орхусе (Дания)
- Маастрихтские рекомендации по обеспечению участия общественности (2014 г.)
- Руководство по осуществлению Орхусской конвенции (2000 и 2013 гг.)
 - Доступно в электронном и печатном виде
 - Дело C-182/10 Solvay и другие и дело C-279/12

Директива ЕС об ОВОС

- Директива об ОВОС 85/337
- Включая следующие изменения и дополнения
 - Директива 97/11 1997 года
 - Директива об участии общественности 2003/35
 - Директива 2009/31/ЕС
- Директива 2011/92/EU от 13 декабря 2011 об оценке воздействия определенных государственных и частных проектов на окружающую среду (кодификация)
 - Включая изменения и дополнения, предусмотренные Директивой 2014/52/EU
- Главный правовой инструмент ЕС для реализации
 - Конвенции Эспо
 - Статей 6 и 9.2 Орхусской конвенции

Базовые требования Статьи 2

- Для проектов, которые могут оказать значительные воздействия на окружающую среду, действуют следующие требования:
 - Получение разрешения на разработку и реализацию
 - Проведение процедуры ОВОС **до** выдачи разрешения на разработку и реализацию
 - ОВОС не может проводиться после получения разрешения! - Дело С-215/06 (ЕС против Ирландии)
- Строгое соблюдение процедуры ОВОС
 - Необходимость обеспечения широкого и четкого толкования выводов ОВОС - дело С-72/95 (Kraaijeveld)
- Нормативно-методические материалы ЕС

Проекты, подлежащие оценке – Статья 4

- Экологическая оценка является обязательной для проектов, которые могут оказать значительные воздействия на окружающую среду
- Проекты, регулируемые положениями Директивы об ОВОС, перечислены в Приложении I и Приложении II
 - Проекты, включенные в Приложение I – это проекты, которые по определению могут оказать значительное воздействие на окружающую среду и поэтому всегда подлежат оценке
 - Проекты, включенные в Приложение II – страны-члены ЕС должны определить (при помощи инструментов предварительной оценки и критериев, включенных в Приложение III) вероятность того, что проект, включенный в одну из категорий, перечисленных в Приложении II, окажет значительное воздействие на окружающую среду и как таковой требует проведения экологической оценки

Директива об ОВОС – этапы процедуры ОВОС

- Предварительная оценка проектов, включенных в Приложение II – Статья 4.2 и Приложение III
- Определение состава и содержания ОВОС – Статья 5.2
- Подготовка документации по ОВОС – Статья 5.3 и Приложение IV
- Консультации с природоохранными органами – Статья 6.1
- Участие общественности – Статьи 6.2- 6.6
- Трансграничная процедура – Статья 7
- Принятие и обнародование решения – Статьи 8 -9а
- Послепроектный мониторинг – Статья 8а.4
- Доступ к правосудию – Статья 11

Практика проведения ОВОС в странах ЕС

- Число полномасштабных ОВОС, проводимых ежегодно – около 20 000-25 000
 - Польша – около 5000 ежегодно
- Средняя продолжительность – 11,6 месяцев
- Средние затраты – 1% от стоимости проекта (в среднем 41 000 Евро на проведение одной ОВОС)
- Ответственность за проведение процедуры ОВОС
 - В крупных/средних странах – местные и региональные органы власти, имеющие общие полномочия
 - В небольших странах – природоохранные органы