

Ежи Ендрошка
Концепция ОВОС в рамках Конвенции
Эспо и других международных
стандартов

*Применение системы оценки воздействия на
окружающую среду в трансграничном
контексте в Таджикистане*

22 ноября 2018

Душанбе, Таджикистан

Д-р Ежи 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 ОВОС/СЭО в странах Балканского региона, Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии

Содержание

- Происхождение и понятие экологической оценки
- Экологическая оценка в системе международного права
- Международные стандарты и ОВОС/экспертиза
- Ключевые особенности европейской модели ОВОС

Происхождение и развитие экологической оценки

- Закон США о национальной политике в области окружающей среды от 1969 года
 - охватывает: планы, программы, стратегии, законодательные предложения, конкретные проекты
 - ключевое значение придается обсуждению альтернатив
 - концепция распределения по уровням
- В настоящее время присутствует в составе экологического законодательства всех развитых стран
- Международное и наднациональное (ЕС) законодательство в Европе
 - Гармонизация национальных процедур
 - Трансграничная процедура

Понятие экологической оценки

- Профилактический инструмент, связанный с планируемыми видами деятельности, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду
- Сфера применения
 - Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС):
 - индивидуальные проекты
 - Стратегическая экологическая оценка (СЭО):
 - планы и программы
 - *политические меры*
 - *законодательство*
 - Оценка сред обитания/биоразнообразия
 - ОВОС и СЭО ограничиваются воздействием на среды обитания

Роль экологической оценки

- сбор информации
- анализ альтернатив
- интеграция экологических проблем с экономическими, социальными и т.д.
- недопущение необратимых последствий
- процедурный инструмент
 - консультирование и принятие решений
 - определенные обстоятельства в случае значительного неблагоприятного воздействия на программу «Natura 2000»

Альтернативы

- В отношении вида деятельности
 - Например: автомобильные или железные дороги
- В рамках деятельности
 - Локальные (северный или южный объездной путь)
 - Технологические (бетонное или асфальтовое покрытие)
 - Меры по ослаблению воздействия (ограничение скорости или шумозащитный экран)
- Вариант «0»
- Вариант «наиболее экологичный»

Концепция распределения по уровням

- Транспортная политика (СЭО)
 - автомобильные или железные дороги
- Национальная программа строительства автомагистралей (СЭО)
 - локальные альтернативы (размещение)
- Региональный/местный план землепользования (СЭО)
 - локальные альтернативы (размещение)
- Размеры участков (ОВОС)
 - Технологические альтернативы и ослабление воздействия

Этапы процедуры

- Скрининг и оповещение о его результатах
- Стадии
 - определение сферы охвата
 - представление оценочной документации
 - **принятие решения с учетом результатов оценки**
 - оповещение о решении и основаниях для его принятия
- Обязательные элементы (на различных стадиях)
 - 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
 - Чем больше масштаб, тем ниже точность данных
- Роль в процедуре:
 - разработчики (частные) в ОВОС и агентства по планированию в СЭО
 - роль природоохранных органов: разрешительная (ОВОС) и консультативная (СЭО)
- Нормативно-правовая база

Документация по экологической оценке

- Различные названия (отчет, справка, исследование)
- Обязательные элементы
 - Описание вида деятельности
 - Описание объекта окружающей среды, потенциально подвергающегося воздействию
 - Альтернативы
 - Описание воздействия
 - Меры по ослаблению воздействия
 - Пробелы в знаниях
 - Нетехническая сводка

Экологическая оценка в системе международного права - общие принципы

- Общие принципы международного права
 - Дело «Trail Smelter» - арбитражный суд (1941)
 - Дело «Nagymaros-Gabcikovo» – Международный суд ООН (1997)
 - Дело «Pulp Mill» - Международный суд ООН (2010)
 - Дело «Никарагуа против Коста-Рики» - Международный суд ООН 2015
- 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 системе международного права

- Применение
 - в основном соглашения об использовании природных ресурсов
- Конвенция о биологическом разнообразии (1992) – статья 14 и Руководящие принципы, принятые на шестом заседании Конференции сторон в Гааге в 2002 году.
- 2 конкретных соглашения:
 - Конвенция об ОВОС в трансграничном контексте (Эспо) от 1991 года
 - Протокол по СЭО от 2003 года
- Роль
 - Гармонизация национальных процедур
 - трансграничная процедура

Развитие нормативно-правовой базы применяемой в регионе ЕЭК ООН

- ЗНЭП США 1969 – воздействие проектов, планов, программ и т.д.
- Директива по ОВОС от 1985 года - воздействие проектов
- Конвенция Эспо от 1991 года - трансграничное воздействие проектов
- (На глобальном уровне) Конвенция о биологическом разнообразии 1992 – ст. 14 и Руководство, принятое на 6-ой Конференции сторон в Гааге в 2002 году (воздействие на биоразнообразие).
- Директива по средам обитания от 1992 года – воздействие планов, программ и проектов на охраняемые среды обитания (программа «Natura 2000»)
- Орхусская конвенция ЕЭК ООН от 1998 года - доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам окружающей среды
- Директива по СЭО от 2001 года – воздействие планов и программ
- Киевский протокол по СЭО от 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

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 C-215/06 (ЕС против Ирландии)
 - Строгое соблюдение процедуры ОВОС
 - Необходимость обеспечения широкого и четкого толкования выводов ОВОС - дело C-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 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

Система ОВОС в Польше

- Население: около 39 миллионов
- Стремительное развитие
- Децентрализация:
 - 16 регионов
 - 380 округов
 - 2479 местных общин

Процедуры ОВОС в Польше

- Количество решений по ОВОС в год: около 16000
- Количество проектов, подлежащих полной процедуре ОВОС в год: около 4000-4500
- Количество ежегодно проверяемых проектов: около 11000-12000
- Приблизительный коэффициент положительного скрининга в год: около 20% положительных результатов скрининга
- Стоимость процедуры ОВОС: 205 PLN (около 50 евро)

Должностные лица, участвующие в принятии решений по ОВОС в качестве компетентного органа власти

- На центральном уровне (Главное управление охраны окружающей среды) - около 10 человек, занимающихся ОВОС (в основном трансграничной)
- На региональном уровне (Региональные дирекции по окружающей среде) - около 240 человек
- На местном уровне
 - около 300-500 человек, занимающихся ОВОС на исключительной основе (в основном в крупных городах)
 - около 2500 человек, занимающихся ОВОС, на неисклчительной основе в других местных органах власти

Консультационные органы власти

- Региональная дирекция по окружающей среде (РДОС)
- Санитарная инспекция
- Органы, ответственные за выпуск комплексного экологического разрешения (ИРРС – комплексное предотвращение и контроль загрязнения)
- Власти, ответственные за управление водными ресурсами (Polish Water)

Сроки: решения по ОВОС для проектов Группы I (полная ОВОС)

- Этап I (скоупинг) - необязательный
- Подготовка отчета по ОВОС (сроки не регулируются, как правило, несколько месяцев)
- Этап II - проверка отчета по ОВОС и принятие решения

Сроки для обзора Группы 1

- Один месяц, в течение этого периода времени:
 - одна неделя для проверки качества представленной аналитической информации (если плохо - они возвращают ее для пересмотра, а сроки будут отсчитываться снова, когда будет повторная отправка)
 - две недели для консультаций с другими органами - заинтересованная общественность может представлять комментарии в течение всего периода

Сроки для Группы 1

- До двух месяцев, в течение этого периода времени:
 - одна неделя для проверки качества поданной заявки и отчета по ОВОС
 - один месяц для консультаций с другими органами
 - один месяц для участия общественности

Решения ОВОС для проектов Группы II (подлежащие скринингу)

- Один месяц, в течение этого периода времени:
 - одна неделя для проверки качества поданной заявки и представленной аналитической информации (если плохо - они возвращают ее для пересмотра, а сроки будут отсчитываться снова, когда будет повторная отправка)
 - две недели для консультаций с другими органами
 - заинтересованная общественность может представлять комментарии в течение всего периода

Подтверждение

- В любое время органы власти (обычно после получения замечаний от органов власти и общественности) могут вернуть документацию (скрининговые или аналитические документы, отчет об ОВОС) для пересмотра - в таком случае временные рамки прекращаются и подсчитываются снова при повторном представлении отчета - т. е. снова один месяц для участия общественности и т. д.