

Ежи Ендрошка
Концепция ОВОС и СЭО в рамках
Конвенции Эспо и других
международных стандартов, подходы к
проведению законодательных и
институциональных реформ в разных
странах

*Национальные системы оценки окружающей среды и
требования Конвенции Эспо и Протокола по
стратегической экологической оценке*

19-20 августа 2019 года
Ташкент, Узбекистан

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 в ОВОС и агентства по планированию в СЭО (см. Общее руководство ..)
- Нормативно-правовая база
 - Один закон с отдельными схемами для ОВОС и СЭО – **ДА**
 - Одна схема для ОВОС и СЭО – **НЕТ**

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

- 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.
- 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

Предварительная оценка проектов, включенных в Приложение II

- Методы предварительной оценки
 - В индивидуальном порядке
 - При помощи пороговых значений/критериев
 - Комбинированный метод
- Критерии предварительной оценки (Приложение III)
 - Характеристики проектов
 - Место реализации проектов
 - Характеристики воздействий

Документация

- Информация, представленная разработчиком –
Добавление IIa
- Во многих странах ЕС запрашивается больше информации
- Во многих странах один и тот же документ используется также для определения сферы охвата
- Названия
 - Скрининговый отчет (во многих странах)
 - График проектной информации (в Польше – Karta Informacyjna Projektu – KIP)

Приложение IIa

- 1. Описание проекта, в том числе, в частности:
 - (a) описание физических характеристик всего проекта и, и в случае необходимости, работ по сносу;
 - (b) описание местоположения проекта с особым учетом экологической чувствительности географических районов, которые могут быть затронуты.
- 2. Описание аспектов окружающей среды, которые могут быть существенно затронуты проектом.
- 3. Описание любых возможных значительных эффектов, в зависимости от информации о таких эффектах, от проекта по окружающей среде в результате:
 - (a) ожидаемых остатков и выбросов и производства отходов, если это необходимо;
 - (b) использование природных ресурсов, в частности почвы, земли, воды и биоразнообразия.
- Критерии Приложения III должны учитываться, когда это необходимо, при составлении информации в соответствии с пунктами 1-3.

Требования процедуры

- Критерии отбора (Приложение III) должны применяться
- Консультации с
 - Природоохранными органами (всегда)
 - Органами здравоохранения (в некоторых странах ЕС)
- Участие общественности (в некоторых странах ЕС)
- Заключение скрининга („решение по результатам скрининга“)
 - выдан уполномоченным органом
 - в течение 90 дней
- Обоснование необходимо



Определение сферы охвата

- В Директиве об ОВОС –
 - Проводится только по запросу разработчика (Статья 5.2)
 - Необходимо проведение консультаций с природоохранными органами
- Во многих странах-членах это является обязательным элементом процедуры ОВОС
- Для проектов, перечисленных в Приложении II, этот процесс часто выполняется вместе с предварительной оценкой

Документация

- В Директиве по ОВОС отсутствуют официальные требования к документам, которые должны быть представлены разработчиками для определения сферы охвата
- Во многих странах те же документы используются для определение сферы охвата
- Названия
- Скрининговый отчет (во многих странах)
- График проектной информации (в Польше – Karta Informacyjna Projektu – KIP)

Требования процедуры

- Консультации с
 - Природоохранными органами (всегда)
 - Органами здравоохранения (в некоторых странах ЕС)
- Участие общественности (в некоторых странах ЕС)
- Заключение скрининга („решение по результатам скрининга“) or „Программа ОВОС“
- Обоснование необходимо
- Техническое задание для консультантов ОВОС

Документация по ОВОС – Статья 5 и Приложение IV Директивы по ОВОС

- Отчет по ОВОС (до 2014 года использовался термин, вызывающий путаницу – «информация, которую должен представить разработчик»)
- Контроль качества – Статья 5.3
- Подробная информация содержится в Статье 5.3 и Приложении IV
 - Описание проекта (площадка, проектные решения и размеры объектов);
 - Описание планируемых мероприятий по недопущению, снижению и, по возможности, устранению значительных негативных последствий;
 - Данные, необходимые для определения и оценки основных возможных воздействий проекта на окружающую среду;
 - Описание обоснованных альтернативных вариантов проекта и его конкретных параметров, которые были изучены разработчиком, и указание основных причин, по которым был выбран определенный вариант, принимая во внимание воздействия проекта на окружающую среду
 - Нетехническое резюме

Консультации – ст.6 и 7

- С природоохранными органами
- С общественностью (заинтересованной) – участие общественности
- Трансграничная процедура
 - Уведомление
 - Предоставление информации и возможность общественности (в том числе иностранной) представить свои замечания
 - Межправительственные консультации

Консультации с природоохранными органами – ст.6.1

- Органы, которые могут быть обеспокоены по причине их особых экологических обязанностей на местном и региональном уровнях
- „Им предоставляется возможность высказать свое мнение»,„ - таким образом, им не обязательно выражать свое мнение
- Мнение
 - О проекте
 - Документация по ОВОС
 - Подробные договоренности должны быть заключены государствами-членами, включая разумные временные рамки

Участие общественности – ст.6.2-6.6, ст.8 и ст.9.1

- Для реализации ст.6 Орхусской конвенции
- Связь с трансграничной процедурой в контексте положения Орхусской конвенции о запрете дискриминации (ст.3.9)
- Элементы процедуры
 - Информирование(уведомление) общественности– ст. 6.2 и 6.5
 - Предоставление доступа к соответствующей информации – ст. 6.3
 - Возможность представлять замечания и мнения – ст. 6.4 и 6.5
 - Учет результатов участия общественности – ст. 8
 - Информирование общественности о решении и о том, где можно получить к нему доступ (а также причины и соображения, лежащие в основе принятого решения) – ст. 9.1

Уведомление общественности

- Форма
 - публичное уведомление или другие способы, например электронные СМИ, при наличии,
 - расклеивание афиш в пределах определенного радиуса
 - публикация в местных газетах
- Подробное содержание уведомления
- Связь со ст. 6 Орхусской конвенции
 - общественность в противовес заинтересованной общественности
 - своевременный, эффективный и адекватный способ информирования

Общие принципы– участие общественности на ранних этапах и в разумные сроки

- На ранних этапах –
 - когда созданы все условия
 - до принятия решения
- Разумные сроки – изменение подхода
 - (оригинальная версия Директивы по ОВОС) «соответствующие временные рамки для проведения различных этапов процедуры для обеспечения принятия решения в разумные сроки»
 - (Директива по ОВОС после Орхусской конвенции) «Необходимо установить разумные временные рамки для реализации различных этапов, достаточные для информирования общественности и для подготовки и эффективного участия заинтересованной общественности в процессе принятия решений, относящихся к окружающей среде, согласно положений данной Статьи».
- Различные этапы

Трансграничная процедура – Ст. 7

- Подход и методология Эспо Ковенции применяется
- Этап I начало процедуры
 - Уведомление
 - Подтверждение от затрагиваемой страны
- Этап II – полная процедура
 - Предоставление информации и документации
 - Возможность представления комментариев (власти и общественность)
 - Межправительственные консультации
 - Окончательное решение и информирование
 - Послепроектный анализ (при необходимости)
- Практические меры должны быть обозначены
 - Для данной цели
 - В двусторонних соглашениях

Решение – ст.8 – 9а

- Обоснованное решение (действенность - ст.8а.б.)
- С должным учетом
 - Отчета по ОВОС
 - Консультаций с природоохранными органами
 - Трансграничной консультации
 - Участия общественности
- Необходимость в изложении причин
- Необходимость информирования и предоставления доступа к решению
 - заинтересованной общественности и государственным органам
 - затрагиваемым Сторонам

Доступ к правосудию

- Добавлен в 2003г. Во исполнение ст.9.2 Охрусской конвенции
- Возможность оспорить с материально-правовой или процессуальной точек зрения законность решений, действий или бездействия
- Для
 - проявляющих достаточную заинтересованность, или
 - считающих, что произошло нарушение того или иного права
- Включая НПО
- Проблемные вопросы
 - Скрининг
 - Правоспособность НПО
 - Процессуальная правоспособность и охват процедур обжалования в странах с системой, основанной на защите субъективных прав

Практика проведения ОВОС в странах ЕС

- Число полномасштабных ОВОС, проводимых ежегодно – около 20 000- 25000 – 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

Роль обзоров национального законодательства в области систем ОВОС и СЭО ЕЭК ООН

- Оценить существующую национальную правовую базу с точки зрения соответствия международным стандартам
- Оказать содействие странам в
 - Соблюдении международных стандартов
 - Совершенствовании внутренней согласованности
 - Повышении эффективности
- Предоставление рекомендаций
- Первые шаги на пути к осуществлению реформ (Обзор – Концепция – Разработка)

Законодательные реформы в странах в рамках проекта "Экологизация экономики в странах Восточного партнерства"

- Армения – попытки сочетать систему ОВОС/СЭО с «экспертизой», соблюдение международных стандартов достигнуто не в полной мере, однако процесс реформирования продолжается
- Азербайджан - попытки сочетать систему ОВОС/СЭО с «экспертизой», соблюдение международных стандартов достигнуто не в полной мере, однако процесс реформирования продолжается
- Беларусь - попытки сочетать систему ОВОС/СЭО с «экспертизой», соблюдение международных стандартов достигнуто не в полной мере
- Грузия – внедрена современная система ОВОС/СЭО в соответствии с международными стандартами
- Молдова - внедрена современная система ОВОС/СЭО, достигнуто почти полное соответствие с международными стандартами
- Украина - внедрена современная система ОВОС/СЭО в соответствии с международными стандартами

Законодательные реформы в других странах Центральной Азии

- Казахстан
 - Проведен обзор ЕЭК ООН
 - Политическое решение о внедрении современных систем ОВОС и СЭО
 - Подготовлен проект внесения изменений в законодательство
- Узбекистан
 - Проведен обзор ЕЭК ООН
- Кыргызстан
 - Обзор ЕЭК ООН не проводился
- Туркменистан
 - Обзор ЕЭК ООН не проводился