

Ежи Ендрошка
Проверка отчета ОВОС, участие
общественности и консультации с
другими органами власти:
международный опыт

Комплексный семинар по ОВОС
№ 3: Проверка отчета ОВОС, участие общественности и
консультации с другими органами власти
(онлайн)
Нурсултан 9-10 июня 2021 года

Содержание

- Проверка отчета по ОВОС
- Участие общественности
 - Кто отвечает за участие общественности
 - Идентификация заинтересованной общественности
 - Процедурные шаги
- Консультации с другими органами власти
- Участие общественности в трансграничном контексте

Требования

- Может потребоваться включить больше информации, чем требуется в соответствии с Конвенцией Эспо или Директивой ОВОС
- Нетехническое резюме - краткое и понятное изложение всех глав отчета.
- Необходимо строго следовать инструкциям
 - требования законодательства (путем включения соответственно названных глав)
 - определение сферы охвата

Меры по обеспечению качества

- Различные подходы в национальных законодательствах:
 - Система градации отчетов ОВОС природоохранными органами (США)
 - Назначение консультантов по ОВОС органами власти (Польша 1980-1990)
 - Аккредитация консультантов по ОВОС (Польша 1990-2000)
 - Независимая комиссия по ОВОС (Нидерланды, Франция, Польша)
 - Специальные технические комиссии (Хорватия, Румыния)
 - Независимый обзор (Бельгия, Чехия)
 - Общие требования в законодательстве к квалификации консультантов по ОВОС/СЭА (Польша, Эстония, Хорватия)
 - Требование о подписании (Польша)
- Роль консультаций с другими органами власти
- Участие общественности
- Плюсы и минусы различных подходов, включая:
 - Затраты
 - Ответственность за качество отчета по ОВОС
 - Отношение к государственным закупкам

Верификация на практике: этапы

- Первоначальная проверка
 - Формальная проверка заявления и приложений
 - Формальная проверка представленной документации ОВОС (если все обязательные вопросы четко решены в соответствии с требованиями закона)
- Проверка качества
 - Соответствие Заклучению об объеме работ
 - Контрольный список

Кто обязан

- Обязательства, связанные с доступом к информации и участием общественности, возложенные на органы государственной власти
 - Широкое определение в Орхусской конвенции
 - Государственный орган против компетентного органа
- Возможное делегирование задач (см. Маастрихтские рекомендации)
- Проблемы в странах, где разработчики несут ответственность за участие общественности в ОВОС

Ответственность за участие общественности в ЕС

- Компетентный орган
 - Орган, уполномоченный выдавать разрешение на конкретную деятельность
 - Орган, компетентный подготовить/утвердить стратегический документ
- Местные органы власти - в случае деятельности, имеющей местное воздействие, но разрешенной другими органами власти
- Иностраные органы - в случае трансграничного воздействия
- Специализированные органы
- Роль частных субъектов и застройщиков
- Законодательное разделение и делегирование задач

Роль частных субъектов

- Частные субъекты, участвующие в общественном участии
 - Консультанты по ОВОС
 - НПО
 - Специализированные частные фирмы (переговорщики)
- Плюсы
 - Экспертные знания
 - Опыт участия общественности
- Минусы
 - Подход часто зависит от того, кто их нанимает

Участие заказчиков /разработчиков проекта в общественном участии - проблемные вопросы

- Заинтересованы в продвижении проекта - поэтому по определению не объективны!
- Опыт
 - Манипуляции с определением понятия "заинтересованная общественность"
 - Ненадлежащее исполнение процессуальных обязательств
 - Предвзятое отношение к комментариям общественности
- Особая ситуация с органами государственной власти
 - В качестве заказчика
 - В качестве продвигающих проект

Мнения Комитета по соблюдению ОК и Комитета по осуществлению КЭ

- "в некоторых положениях статьи 6 Конвенции подразумевается, что соответствующая информация должна быть доступна непосредственно в государственном органе, и что комментарии должны быть представлены в соответствующий государственный орган (статья 6, пункт 2 d) iv) и v) и статья 6, пункт 6)" и поэтому "полагаться исключительно на разработчика для обеспечения участия общественности не соответствует этим положениям Конвенции" (Орхусский КС -ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, para. 78; см. также ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, п. 77)
- "организация участия общественности в соответствии с Конвенцией является обязанностью компетентного органа, а не заявителя" (Espo IC - (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, п. 19 (b))

Практические решения

- Критерии делегирования ответственности
 - Беспристрастность
 - Не представлять интересы, связанные с принятием решения
 - Специализация или большой опыт участия общественности
 - Близость к соответствующим общественным учреждениям
- Роль разработчиков
 - Оплата расходов на участие общественности
 - Вовлечение в некоторые виды деятельности под контролем компетентного органа

Общественность и заинтересованные лица

- Определения из Орхуса - теперь включены в другие конвенции
- **Общественность**
 - Один или несколько
 - Физические или юридические лица
 - в соответствии с национальным законодательством или практикой, их ассоциации, организации или группы
- **Общественность обеспокоена**
 - Затронуты или могут быть затронуты, или
 - Наличие интереса
 - В том числе НПО:
 - Содействие охране окружающей среды
 - Выполнение любых требований национального законодательства

Общественная озабоченность - ключевые вопросы

- Обязанность выявления заинтересованной общественности
- Затронуты или могут быть затронуты
 - Отношение к воздействию
 - описаны в документации ОВОС/СЭА
 - техническое руководство с предполагаемым диапазоном воздействия
 - Критерии для определения диапазона воздействия
 - Не только обычное воздействие, но и воздействие, связанное с несчастными случаями
- Подход к "наличию интересов"
 - Не только юридические или фактические интересы
 - Каждый, кто проявляет интерес

Идентификация заинтересованной общественности

- Обязательства по предоставлению застройщиками
 - Карта воздействий
 - Прямых
 - Косвенных (например, "депресссионная воронка")
 - Список затрагиваемых населенных пунктов (Губин - список затрагиваемых населенных пунктов)
 - Список затрагиваемых земельных участков (см. уведомление)
- Определение заинтересованной общественности (см.: Vogatynia Общественное участие)

Участие общественности - ключевые особенности

- Стороны процедуры, заинтересованные лица и широкая общественность
- Роль экологических НПО
- Участие на ранней стадии
 - Различные масштабы (партии и широкая общественность)
 - Различные временные рамки
 - Различные формы (в основном письменные)
- Уведомление обо всех процессуальных действиях (см. Уведомления)

Участие общественности - ключевые элементы

- Уведомление - арт 6.2
- Доступ к информации - ст.6.6
- Возможность подачи комментариев - ст.6.7
- Должный учет комментариев общественности - ст.6.8
- Принятое решение уведомлено и доступно для общественности - ст.6.9

Уведомление (статья 6.2)

- Публичное уведомление или индивидуально (дело С-15 Румыния)
- На ранних этапах принятия решений
- Содержание, регулируемое в деталях
- Манера:
 - Адекватный
 - Своевременно
 - Эффективный

Уведомление общественности в Директиве ОВОС

- Форма
 - публичных уведомлений или с помощью других соответствующих средств, таких как электронные СМИ, где это возможно,
 - размещение счетов в определенном радиусе
 - публикация в местных газетах
- Подробное содержание уведомления
- Отношение к ст. 6 Орхусской конвенции
 - общественность против заинтересованной общественности
 - своевременный, эффективный и адекватный способ информирования

Обязательная форма оповещения населения в Польше и Эстонии

- Публичное уведомление
 - веб-страница - (в Бюллетене общественной информации)
 - доска объявлений в месте нахождения компетентного органа
 - объявления вблизи проекта (автобусная остановка, церковь, местный магазин и т.д.)
 - пресса (местная или национальная)
- Индивидуальное уведомление (письмо) - непосредственным соседям участников процедуры

Обязательная форма оповещения населения в Великобритании

- На веб-странице компетентного органа
- путем индивидуального уведомления заинтересованных лиц
- Путем публичного уведомления
 - в течение не менее двух недель подряд в одной или нескольких местных газетах, распространяемых в районе, где будет расположено предлагаемое развитие;
 - однажды в национальной газете
 - -однократно в Лондонском вестнике и, если затрагиваются земли в Шотландии, в Эдинбургском вестнике; и
 - -где предлагаемое заявление относится к разработке шельфа
 - один раз в списке Ллойда; и
 - один раз в соответствующем рыболовном журнале.

Ст.6.6 - предоставление соответствующей информации

- Бесплатно
- Как только появится возможность
- Исключение из общих правил доступа к информации в соответствии со статьей 4
- Отношение к статье 6.2

Статья 6.6 - содержание соответствующей информации

- Вся информация, имеющая отношение к принятию решений
 - Приложение
 - Документы по скринингу и определению объема работ
 - Отбор и определение объема
 - Мнения всех органов власти и консультативных органов
 - Все комментарии общественности
 - Вся информация от разработчика или консультанта
- Проблемные вопросы
 - Документация ОВОС и авторские права (дело АСС/С/15 Румыния)
 - Необработанные данные (АСС/53/УК)
- Исключения
 - Конфиденциальность разбирательства (АСС/51/Румыния)
 - Внутренние коммуникации (АСС/51/Румыния)
- Необходимость ограничительного толкования исключений и баланса интересов (АСС/51/Румыния)

Возможность подачи комментариев - ст.6.7

- Два равных метода
 - В письменном виде
 - На публичных слушаниях
 - по мере необходимости
- Публичные слушания во время Ковида
(консультация АССС/А/2020/2 для Казахстана)
- Любые комментарии - нет необходимости в мотивации (АСС/С/16 Литва)

Должный счет - ст.6.8

- Необходимо должным образом учитывать комментарии общественности
 - обязательство читать и серьезно рассматривать
 - но не всегда принимать все комментарии
- Любые комментарии против "аргументированных или мотивированных комментариев"
- Достаточное время для рассмотрения органами власти комментариев ((АСС/С/3 Украина)

Оглашение решения - ст.6.9

- **Требование**
 - незамедлительно уведомлять общественность (АСС/С/8 Армения)
 - о решении
 - где она может быть предоставлена
 - сделать его доступным для общественности (АСС/С/3 Украина)
 - общедоступные реестры
 - публично доступные записи решений
- **Вместе с заявлением о:**
 - обоснованиях
 - соображениях

Участие общественности - реальные документы

- Подведение итогов процедуры
 - Осцислав - участие общественности является частью обоснования
 - Богатыня - участие общественности является частью обоснования
- Публичные уведомления
- Публичные слушания
 - Протокол слушания дела в Осциславе
 - Богатыня - описание слушаний в части обоснования участия общественности

Роли в ОВОС - практика в ЕС

- Компетентные органы для принятия решений
- Компетентные органы для трансграничной процедуры - обычно центральные органы по охране окружающей среды
- Консультировались с органами по охране окружающей среды/здоровья
- Консультанты
- Общественность

Консультации с другими органами власти - ст.6.1 Директивы ОВОС

- Органы власти, которые могут быть заинтересованы в силу своих конкретных экологических обязанностей или местных и региональных компетенций
- "имеют возможность выразить свое мнение" - таким образом, не обязательно должны выражать такое мнение
- Детальные договоренности, которые должны быть достигнуты государствами-членами, включая разумные временные рамки

Органы власти с которыми проводятся консультации

- Органы охраны природы
- Органы по контролю за загрязнением окружающей среды
- Органы управления водными ресурсами
- Органы управления по несчастным случаям на производстве
- Экологическая инспекция
- Органы здравоохранения
- Местные органы власти

Предмет консультаций

- Скрининг
 - Приемлемость проекта
 - Необходимость проведения ОВОС
 - Необходимость трансграничной ОВОС
- Scoring (определении сферы охвата)
 - Приемлемость проекта
 - Необходимость трансграничной ОВОС
 - Объем отчета по ОВОС
- Отчет ОВОС
 - Качество отчета ОВОС
 - Приемлемость проекта
 - Условия, которые должны быть введены
 - Необходимость постпроектного анализа
- Постпроектный анализ

Формы консультаций

- Подход к выбору органов власти для проведения консультаций
 - Закреплено в законодательстве (Польша)
 - Специальный (Ad-hoc) (Румыния, Хорватия, Нидерланды)
 - Смешанный (Великобритания)
- Письменные представления
 - Обычно не имеют обязательной силы
 - Иногда обязательны
- Технические комиссии (Румыния, Хорватия)

Органы по охране окружающей среды, с которыми проводятся консультации в рамках ОВОС - Великобритания (Положение об ОВОС 2017 года)

- Природная Англия;
- Агентство по охране окружающей среды;
- Организация морского управления
- Другие органы, имеющие конкретные обязанности в области охраны окружающей среды
 - например, Health and Safety Executive - для проектов, расположенных в "зоне консультаций" на объекте повышенной опасности промышленных аварий (Директива Seveso III)

Органы охраны окружающей среды, с которыми проводятся консультации в рамках ОВОС - Польша (Закон об ОВОС в редакции 2017 года)

- Региональное управление по охране окружающей среды
- Органы здравоохранения
- Органы, ответственные за выдачу комплексного экологического разрешения (IPPC - комплексное предотвращение и контроль загрязнения)
- Органы, ответственные за выдачу разрешений на водопользование

Консультации - реальные документы

- Великобритания
 - Боу - консультация является частью решения
 - Уайтлоу - консультации являются частью решения
 - Oikos - консультация в рамках заключения по результатам исследования
- Польша
 - Обоснование решений и определений

Участие общественности в Конвенции Эспо

- Обязательный элемент
 - Внутренние рамки ОВОС
 - Трансграничная процедура
- Общественность
 - национальный
 - от затронутой Стороны (из районов, которые могут быть затронуты)
 - эквивалентные возможности (ст.2.6)
- Совместная ответственность заинтересованных сторон!

Участие общественности в Конвенции Эспо

- Возможность подачи комментариев (ст.4.2)
 - непосредственно в компетентный орган в стране происхождения
 - через Сторону происхождения (например, через Контактный центр)
- Комментарии
 - относительно предлагаемой деятельности
 - в отношении документации по ОВОС
 - "любые комментарии" в соответствии с Орхусом
- Участие общественности на различных этапах
- Общественность должна быть проинформирована об окончательном решении и возможности подачи апелляции (ECE/MP.EIA/8)

Два аспекта

- Как затронутая сторона
 - Слушание за границей (см. Приглашение на слушание в Темелине)
 - Предоставление документов и возможность комментирования (см. ноту Чешской Республики Австрии)
- В качестве Стороны происхождения
 - Слушание за границей (см. Приглашение на слушание в Темелине)
 - Слушания с иностранной общественностью (см. Протокол слушаний Богатыня)
 - Предоставление документов и возможность комментирования (см. Уведомление об АЭС в Бельгии, Уведомление о проекте в Словакии)