



Список основных требований Конвенции Эспо, Орхусской конвенции и Директивы об ОВОС, которым должна соответствовать национальная правовая база в сфере оценки воздействия на окружающую среду

Разработано МБО «Экология-Право-Люди» (Украина, Львов) в рамках проекта МФ «Відродження» «Внедрение европейских стандартов по оценке воздействия на окружающую среду в Украине», 2013

Автор Ежи Ендрошка

Перевод

Елизавета Алексеева

Понятия и определения

1. Директива 2011/92/ЕС об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (далее – Директива об ОВОС) обеспечивает внедрение Конвенции Эспо и положений Орхусской конвенции, связанных с конкретными видами деятельности.
2. Несмотря на некоторые небольшие различия в терминологии (например: Планируемые виды деятельности или проекты, разрешение на осуществление деятельности или разрешение) все три инструмента основаны на тех же понятиях, с самым точным и детальным определением этих понятий в Директиве об ОВОС.
3. Хотя не все определения должны быть включены, национальные правовые базы, направленные на выполнение Эспо и Орхусской конвенций, а также Директивы об ОВОС, не могут определять понятия, используемые в этих трех инструментах, иначе, чем они определены в них.

Охватываемые виды деятельности (проекты)

4. Национальная правовая база по оценке воздействия на окружающую среду, как инструмент осуществления Эспо и Орхусской конвенций, а также Директивы об ОВОС, должна охватывать все планируемые виды деятельности (проекты), перечисленные в Приложении I к Конвенции Эспо, в Приложении I к Орхусской конвенции, а также в Приложениях I и II Директивы об ОВОС, включая, например, "атомные станции", а также "интенсивное выращивание свиней", или "открытую добычу полезных ископаемых", "вырубку лесов", "добычу углеводородов на континентальном шельфе" или "забор подземных вод" (статья 2.2 Конвенции Эспо, статья 6.1 (а) Орхусской конвенции и статья 2.1 Директивы об ОВОС).
5. Все виды деятельности, перечисленные в Приложении I к Конвенции Эспо и в Приложении I к Орхусской конвенции включены или в Приложение I, или в Приложение II к Директиве об ОВОС.

6. Статья 1.2 (а) Директивы об ОВОС определяет термин "проект" как

- Выполнение строительных работ или других установок или схемы,
- Другие вмешательства в природную среду и ландшафты, в том числе, связанные с добычей полезных ископаемых.

7. Статья 1, пункт (v) Конвенции Эспо определяет, что «планируемая деятельность» понимается как любая деятельность или любое существенное изменение в той или иной деятельности...». Аналогично изменения и расширения видов деятельности / проектов охватываются Приложением I Орхусской Конвенции и Приложений I и II к Директиве об ОВОС.

8. Таким образом, разрабатывая национальную правовую базу необходимо учитывать, что она должна включать:

- значительные изменения по видам деятельности / проектов, например, модернизацию автомагистралей и скоростных дорог (ЕСЕ/МР.ЕІА/ІС/2009/2, пункт 30);
- Не только виды деятельности, связанные со строительством. Например, для целей Конвенции Эспо поддержания глубины водных путей является продолжением такой деятельности и остается предметом обязательств в рамках Конвенции (ЕСЕ/МР.ЕІА/ІС/2010/2, приложение, пункт. 40).

Разрешение на осуществление деятельности (разрешение) и место оценки

9. Статья 1.2 (с) Директивы об ОВОС определяет «разрешение на осуществление деятельности» (development consent) как «решение компетентного органа или органов, которое предоставляет право разработчику приступить к реализации проекта». Это определение служит для целей реализации положений Орхусской конвенции относительно «решения о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности» и положений Конвенции Эспо по «окончательному решению по планируемой деятельности».

10. Все категории планируемых видов деятельности (проектов), предусмотренные в Приложении I к Конвенции Эспо, в Приложении I к Орхусской Конвенции, а также в Приложениях I и II к Директиве об ОВОС должны быть объектами государственного регулирования. На те, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду, должны распространяться требования о получении разрешения на осуществление деятельности и оценки с точки зрения их последствий.

11. Все проекты, относящиеся к категориям проектов, перечисленным в Приложении I к Директиве об ОВОС, по определению могут иметь значительное воздействие на окружающую среду и поэтому должны быть объектами экологической оценки и требовать получения разрешения на осуществление деятельности. Некоторые отдельные проекты, относящиеся к категориям проектов, перечисленным в Приложении II к Директиве об ОВОС, могут быть определены в результате процедуры скрининга с использованием критериев скрининга (подробнее см. скрининг) как такие, которые не будут иметь значительного воздействия на окружающую среду, и в соответствии как такие, которые не требуют экологической оценки и разрешения на осуществление деятельности.

12. Разрешение на осуществление деятельности может принимать форму решения, которым утверждается конкретный вид деятельности / проект, определяются его параметры и прописываются условия его выполнения и функционирования. Разрешения по принципу «молчаливого согласия» не допускаются (Дело С-230/00 ЕС против Бельгии).

13. Экологическая оценка должна быть выполнена до предоставления разрешения на осуществление деятельности (статья 2.1 Директивы об ОВОС). Запрещается начинать реализацию проекта без оценки и разрешения на осуществление деятельности. Оценка, проведенная после начала реализации проекта, не соответствует требованиям Директивы об ОВОС (Дело C-215/06 ЕС против Ирландии).

14. Если по национальному законодательству согласовательная процедура выполняется в несколько этапов, один из которых составляет основное решение, а другой - решение на выполнение предыдущего, которое не может выходить за пределы параметров, установленных основным решением, последствия, которые проект может иметь на окружающую среду, должны быть определены и оценены во время процедуры принятия основного решения (Дело Delena Wells C-201/02). Однако, если в случае согласовательной процедуры, составляющей более чем одну стадию, в ходе второй стадии становится очевидным, что проект будет иметь значительное воздействие на окружающую среду, которое не было оценено на первой стадии

- такой проект должен быть объектом оценки повторно на второй стадии (Дело Crystal Palace / White City C-508/03 и Дело Barker C-290/03).

Органы власти

15. Национальная правовая база должна четко определять (статья 1 (ix) Конвенции Эспо и статья 1.2 (f) Директивы об ОВОС):

- Органы, в компетенцию которых входит принятие решения о предоставлении или отказе в предоставлении разрешения на осуществление деятельности;

- Органы, ответственные за выполнение задач, связанных с трансграничной процедурой.

16. Также должны быть определены органы власти, с которыми, в силу специфики их полномочий в сфере охраны окружающей среды, должны быть проведены консультации. Они могут быть определены общими правилами, или определяться индивидуально в каждом отдельном случае (статья 6.1 Директивы об ОВОС).

Скрининг

17. По проектам, относящимся к категориям проектов, перечисленным в Приложении II к Директиве об ОВОС, должно приниматься решение о принадлежности таких проектов к таким, которые могут представлять значительное воздействие на окружающую среду, (решение по скринингу) и соответственно такие проекты должны быть объектом экологической оценки и разрешения на осуществления деятельности. Такие решения могут приниматься на:

a. Индивидуальный («case-by-case») основе;

b. Основе пороговых величин или критериев, установленных государством, или

c. Основе сочетание пунктов a) и b).

18. Независимо от того, какая процедура используется для принятия решения по скринингу, она всегда должна учитывать критерии отбора, указанные в Приложении I, II к Директиве об ОВОС (Дело C-156/07 Aiello). Решение по скринингу:

- Не может использовать в качестве критерия только размер проекта (напротив, в первую очередь должно учитываться его расположение и другие экологические факторы, Дело 392/96 ЕС против Ирландии),

- Не может приводить к исключению целой категории проектов (Дело C-133/94 ЕС против Бельгии и Дело Großkrotzenburg C-301/95 ЕС против Германии).

19. Результаты решения по скринингу должны быть доступными общественности (Статья 4.4 Директивы об ОВОС). Отрицательное решение по скринингу должно быть обоснованным - Дело C-87/02 ЕС против Италии).

Сфера охвата оценки и содержание документации по ОВОС

20. И Конвенция Эспо (статья 1 (vii), и Директива об ОВОС (статья 3) очень широко определяют общую сферу оценки. Она должна включать "любое воздействие планируемой деятельности на окружающую среду, включая воздействие на здоровье и безопасность человека, флору, фауну, почвы, воздух, воду, климат, ландшафты, исторические памятники и другие материальные объекты или взаимосвязь между этими элементами, она также охватывает последствия для культурного наследия или социально - экономических условий, являющихся результатом изменения этих элементов (статья 1 (vii) Конвенция Эспо).

21. После широкого определения сферы оценки и Конвенция Эспо (Приложение II), и Директива об ОВОС (статья 5.3 и Приложение IV) предусматривают перечень обязательных элементов, которые должны входить в материалы каждой ОВОС. В частности:

a. положения Конвенции Эспо требуют, чтобы документация по ОВОС включала, где необходимо, описание разумных альтернатив (Приложение II, пункт (b)). Выполнение этого требования является обязательным с юридической точки зрения для внедрения Конвенции ее Стороной (ЕСЕ/МР.ЕІА/ІС/2009/2, пункт 39);

b. важно, чтобы альтернатива отказа от деятельности была полностью рассмотрена, для того чтобы можно было рассмотреть эволюцию окружающей среды при отсутствии проекта (ЕСЕ/МР.ЕІА/ІС/2010/2, пункт 33);

c. резюме нетехнического характера является обязательным элементом документации по ОВОС и должно описывать нетехническим языком выводы, которые были включены в каждый из предыдущих разделов, соответствующих пунктам (a) - (h) Приложения II к Конвенции Эспо, в том числе, при необходимости, визуальное представление материалов (карты, графики и т.д.) (ЕСЕ/МР.ЕІА/ІС/2009/2, пункт 16);

d. выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, которые были обнаружены при подготовке требуемой информации, также является обязательным элементом документации по ОВОС.

22. При разработке национальной правовой базы следует иметь в виду, что в то время как в Конвенции Эспо и Директиве об ОВОС перечислены обязательные элементы содержания документации по ОВОС, определение объема информации, которая будет включена в эти элементы документации по ОВОС (скопировать) на индивидуальной «case-by-case» основе, является эффективным методом для оптимизации оценки и снижения расходов. Директива об ОВОС требует, чтобы в случае, если инициатор / разработчик об этом просит, до подачи заявления о предоставлении разрешения на осуществление деятельности, компетентный орган был обязан предоставить свою позицию относительно содержания информации, которая должна быть включена в документацию по ОВОС. Однако обязательное индивидуальное «case-by-case» определение содержания информации, которая будет включена в документацию по ОВОС, может быть частью процедуры.

Участие общественности

23. При разработке национальной правовой базы следует иметь в виду, что организация участия общественности согласно Конвенции Эспо, Орхусской конвенции и Директивы об ОВОС является ответственностью компетентного органа, а не инициатора / разработчика. Тем не менее, в рамках национальной правовой базы, может быть возможным, что компетентный орган и инициатор вместе организуют участие общественности. Однако инициатор не должен быть ответственным за участие общественности без компетентного органа (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункт 19 (b)). Таким образом, эти наблюдения о роли инициаторов проекта / разработчиков не должны толковаться как исключаящие их участие под контролем органов публичной власти в организации процедуры участия общественности (например, проведение общественных слушаний) или как возлагающие на них специальные сборы для покрытия расходов, связанных с участием общественности (ECE MP.PP // 2011/11/Add.2 пункт 81).

24. Для обеспечения надлежащего проведения процедуры участия общественности, административные функции, связанные с его организацией могут быть делегированы органам или лицам, специализирующимся на участии общественности или медиации, которые являются беспристрастными и не представляют интересы, связанные с планируемой деятельностью, которая является предметом принятия решения (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.4 пункт 79).

25. Общественность должна быть немедленно и незамедлительно проинформирована не только о начале процедуры и возможности для участия, но и о выдаче окончательного решения (разрешения) (статья 6.2 и 6.9 Орхусской Конвенции).

26. Национальная правовая база должна содержать подробные требования к информированию общественности о начале процедуры и возможности для участия общественности, как того требует статья 6, пункт 2 Орхусской Конвенции. В частности, должны быть четкие требования:

(a) что общественность адекватно, своевременно и эффективно информируется;

(b) определяющие обязательные формы публичного уведомления, в том числе, уведомление в непосредственной близости от места реализации планируемой деятельности и на веб-сайте органа публичной власти, уполномоченного принимать решение;

(c) определяющие обязательное содержание публичного уведомления (в соответствии с требованиями указанными в пункте 2 (a) - (d) статьи 6 Орхусской Конвенции).

27. Если основным способом информирования общественности является информирование через Интернет:

(a) должно быть предусмотрено четкое требование о том, чтобы все документы, включая заявление на выдачу разрешения, документацию по ОВОС и др., подавались инициатором / разработчиком также в электронной форме;

(b) информация должна быть доступна на специально отведенных и легко узнаваемых интернет - сайтах органов власти, а не только на сайтах инициаторов / разработчиков.

28. Для процесса участия общественности должны быть установлены конкретные сроки, в частности, достаточные временные рамки:

a. для общественности, чтобы изучить имеющуюся информацию и документы для подготовки эффективного участия;

b. для общественности, чтобы подготовить и подать комментарии (ECE/MP.PP/C.1/2009/2 пункт 10 (d));

c. для органов публичной власти, чтобы принять во внимание должным образом любые комментарии (ECE/MP.PP/C.1/2009/2 пункт 10 (e)).

29. В отношении доступа к информации, относящейся к процессу принятия решений:

a. предоставление информации не должно ограничиваться только избранными частями документации по ОВОС (ECE/MP.PP/C.1/2009/2 пункт 10 (g));

b. защита авторских прав не должна рассматриваться как возможность для ограничения доступа общественности к полной документации об оценке воздействия на окружающую среду (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункт 20);

c. должно быть предусмотрено четкое требование о том, что

i. информация предоставляется независимо от ее объема (ECE/MP.PP/C.1/2009/2 пункт 10 (b),

ii. информация, которая должна предоставляться инициатором / разработчиком, как правило, не является такой, которая не подлежит раскрытию (ECE/MP.PP/C.1/2009/2 пункт 10 (h)).

30. В дополнение к общественным слушаниям, общественность должна иметь возможность подавать письменно:

a. любые комментарии, касающиеся соответствующих решений без требования, чтобы эти комментарии были обоснованными;

b. в течение всего периода комментирования (статья 6.7 Орхусской Конвенции).

31. При разработке национальной правовой базы следует иметь в виду, что организация дискуссий по предлагаемому проекту в газетах и в телевизионных программах не является достаточным способом обеспечения участия общественности в соответствии с пунктом 7 статьи 6 Орхусской конвенции (ECE/MP.PP/C.1 / 2010/6/Add.4 пункт 95).

Консультации с природоохранными органами

32. Независимо от того, на какой государственный орган возложены полномочия по принятию решения, органам власти, которые в силу специфики их полномочий в области охраны окружающей среды могут иметь заинтересованность в проекте, должна быть предоставлена возможность высказать свою позицию по поводу информации, предоставленной разработчиком (материалы ОВОС), а также по заявлению о предоставлении разрешения на осуществление деятельности.

33. Национальная правовая база должна содержать подробные процедуры таких консультаций (Статья 6.1 Директивы об ОВОС).

Трансграничная процедура

34. В дополнение к общему обязательству четко определить в национальной правовой базе, где в процессе принятия решения есть место для трансграничной процедуры ОВОС, кто несет ответственность за ее осуществление и каким образом она осуществляется (ECE/MP.EIA/10, решение I / 2, приложение I, пункт 64), национальная правовая база должна предусматривать также другие необходимые детали трансграничной процедуры как в отношении действий в качестве "Стороны происхождения", так и в качестве " затрагиваемой Стороны".

35. Необходимым условием для проведения трансграничной процедуры является раннее вовлечение природоохранных органов, например, путем установления требования к инициаторам / разработчиков предоставлять "заявления о намерениях" соответствующим органам, которые, в свою очередь, могут решить, существует ли вероятность трансграничного воздействия и инициировать процесс трансграничного уведомления. В случае выявления вероятного трансграничного воздействия, трансграничная процедура также должна дополняться обязательным скопингом. В качестве дополнительного инструмента для успешного скрининга видов деятельности, которые могут оказать значительное вредное трансграничное воздействие, Стороны индивидуально или в рамках двусторонних или многосторонних соглашений или других договоренностей могут найти полезным утверждение перечня видов деятельности (при необходимости с пороговыми значениями), которые должны автоматически быть объектами, в отношении которых осуществляется сообщение. (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 21).

36. При разработке национальной правовой базы следует иметь в виду, что:

a. обеспечение равноценной возможности для участия общественности затрагиваемой Стороны, в том числе своевременное и эффективное информирование общественности, является общей ответственностью заинтересованных Сторон. В связи с этим, признавая отсутствие административных полномочий у компетентного органа Стороны происхождения на территории затрагиваемой Стороны, как минимум, она должна предоставить возможность общественности затрагиваемой Стороны участвовать в процедуре Стороны происхождения (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 37);

b. заинтересованные Стороны должны разделить ответственность за обеспечение того, чтобы возможность, предоставляемая общественности затрагиваемой Стороны, была равноценна возможности, предоставляемой общественности Стороны происхождения, в том числе, обеспечивался доступ, по крайней мере, к соответствующим частям документации на языке, который был бы понятен общественности, как это предусмотрено в пункте 2 статьи 6, пункте 8 статьи 3 и пункте 4 статьи 2 Конвенции Эспо (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 35);

c. более того, компетентный орган Стороны происхождения должен поддерживать компетентный орган затрагиваемой Стороны в обеспечении эффективного участия для общественности затрагиваемой Стороны в процедуре трансграничной оценки воздействия на окружающую среду (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, пункт 19 (c));

d. с целью содействия переводу, документация по оценке воздействия на окружающую среду должна включать отдельный раздел о трансграничном воздействии (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 35);

e. поручение инициатору деятельности осуществления процедуры оценки трансграничного воздействия на окружающую среду не было бы неадекватным, если только инициатором не выступало бы само государство (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 36);

f. консультации в соответствии со статьей 5 являются двусторонними или многосторонними переговорами между государственными органами, которые были санкционированы заинтересованными Сторонами, и их не следует путать с участием общественности в соответствии с пунктом 8 статьи 3 и пункта 2 статьи 4, или с консультациями с государственными органами в районах, которые, по всей вероятности, будут подвержены воздействию, в соответствии с пунктом 2 статьи 4 (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 39).

37. При разработке национальной правовой базы должно быть гарантировано, что:

а. существует правовой механизм, при котором комментарии, полученные от иностранных органов публичной власти и общественности в соответствии со статьями 3.8 и 4.2 Конвенции Эспо, касающиеся информации, содержащейся в материалах ОВОС, принимаются во внимание таким образом, что трансграничное воздействие должным образом учитывается (Статья 6.1 Конвенции Эспо);

б. существует правовой механизм, который гарантирует, что результаты консультаций с иностранными органами в соответствии со статьей 5 Конвенции Эспо являются обязательными для органов, принимающих окончательное решение (Статья 6.1 Конвенции Эспо).

в. существуют правовой и финансовый механизмы, которые позволяют органам публичной власти выполнять свои обязанности, связанные с обеспечением участия общественности в случае трансграничных процедур.

Окончательное решение

38. Национальная правовая база должна четко определять, какое из решений по согласованию деятельности следует считать окончательным решением с целью выполнения требований Конвенции Эспо (ECE/MP.EIA/10, решение IV / 2, приложение I).

39. Должно быть четкое требование о том, что в окончательном решении надлежащим образом должны быть учтены результаты оценки воздействия на окружающую среду, в том числе документация по ОВОС, а также участие общественности, трансграничные процедуры и консультации с природоохранными органами (статья 6.1 Эспо Конвенции и статья 6.8

Орхусской конвенции, и статья 8 Директивы об ОВОС).

40. В то время как Стороны вправе решать, какое из множества решений, предусмотренных в их правовой системе, следует считать окончательным для целей Конвенции Эспо, их усмотрение в этом отношении ограничивается теми решениями, которые в реальном выражении устанавливают экологические условия осуществления деятельности (ECE / MP. EIA/10, решение IV / 2, приложение I, пункт 61) и, которые охватывают все основные параметры и основные экологические последствия рассматриваемой деятельности (ECE/MP.PP/2008/5/Add.10 пункт 43).

41. Национальная правовая база должна быть построена таким образом, чтобы в случае если каждое из этих решений считается окончательным по отношению к данной деятельности, было понятно, каковыми являются утвержденные основные параметры планируемой деятельности и соответствующие экологические условия для реализации этой деятельности. Если условия, прилагаемые к решению, могут быть изменены впоследствии другими решениями, последнее не может считаться «окончательным решением» в понимании Конвенции Эспо (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, пункт 21). То же самое относится к случаю, если следующее решение способно существенно изменить основные параметры указанные выше или рассматривает важные экологические аспекты деятельности, которые еще не были учтены (ECE/MP.PP/2008/5/Add.10 пункт 43).

42. Должно быть предусмотрено четкое требование о том, что:

а. окончательное решение должно сопровождаться указанием причин и соображений, на которых оно основано (статья 6 Конвенции Эспо и статья 6.9 Орхусской Конвенции);

б. тексты решений, вместе с причинами и соображениями, положенными в их основу, являются общедоступными (ECE/MP.PP/C.1/2009/2 пункт 10 (J));

с. органы публичной власти:

- Своевременно информируют общественность о принятых ими решениях и о том, каким образом можно получить доступ к решениям, наряду с причинами и соображениями, положенными в их основу;

- Поддерживают и делают доступными для общественности через общедоступные списки или реестры, копии решений, которые они принимают, вместе с причинами и соображениями, на которых они основываются, и другую информацию, относящуюся к принятию решений, в том числе доказательства выполнения обязательств по информированию общественности и предоставления ей возможности представить свои замечания.

43. При разработке национальной правовой базы следует иметь в виду, что в соответствии с пунктом 8 статьи 3 Конвенции Эспо, существует обязательство по информированию об окончательном решении заинтересованной общественности затрагиваемой Стороны (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, пункт 27).

44. Окончательное решение должно содержать резюме комментариев, полученных в соответствии с пунктом 3 статьи 8 и пункта 2 статьи 4 и результаты консультаций, указанных в статье 5 Конвенции Эспо, и должно описывать, как они и результаты оценки воздействия на окружающую среду были включены или иным образом учтены в окончательном решении, в свете рассмотрения разумных альтернатив, описанных в оценке воздействия на окружающую среду. (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, пункт 40).

Доступ к правосудию

45. Национальная правовая база должна обеспечить, чтобы представители общественности, которые:

а. проявляют достаточную заинтересованность, или в качестве альтернативы,

б. которые считают, что произошло нарушение того или иного права, когда это обусловлено в административных процессуальных нормах соответствующей Стороны в качестве предпосылки

имели доступ к процедуре рассмотрения принятых решений в суде или другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом, с целью обжалования материальной или процессуальной законности любого решения, действия или бездействия, которые вытекают из положений о разрешении на осуществление деятельности и процедуры оценки воздействия на окружающую среду.

Полная версия аналитического обзора европейского и украинского законодательства, а также рекомендации по внедрению европейских стандартов ОВОС в Украине находится здесь:
http://epl.org.ua/fileadmin/user_upload/images/publication/manual_EIA_2013.pdf