Горизонтальное природоохранное 10-законодательство Европейской Комиссии

Краткий путеводитель по политике

горизонтальний

EUROPEAN COMMISSION

окружающая среда

Горизонтальное природоохранное 10-законодательство Европейской Комиссии

Краткий путеводитель по политике

Сентябрь 2007

Мария Берглунд и Аннеке фон Раггамби

При участии Клайва Липшина, Институт Экологических Исследований Аравы, и Андрея Андрюсевича, Аналитический Центр «Общество и Окружающая Среда»

Этот путеводитель был подготовен и составлен
ECOLOGIC – Институтом Международной и европейской Экологической Политики:
Pfalzburger Str. 43-44, D-10717 Berlin, Tel. +49 30 86 88 00, Fax +49 30 86 88 0100
www.ecologic.eu, raggamby@ecologic.de

© Европейское Сообщество, 2008 г.
Воспроизводство разрешено с согласия источника.
Уведомление: Содержание публикации не обязательно отражает официальное мнение Европейской Комиссии.

ISBN 978-92-79-08294-8
Catalogue KH-30-08-210-RU-C

Содержание

1 Введение 5

2 В двух словах 7

3 Выгоды, ожидаемые от сближения 8

4 Обзор политики ЕС 12

4.1 Директива о Доступе к Информации 12

4.2 Директива об Отчетности 13

4.3 Директива об Оценке Воздействия на Окружающую Среду и Директива о Стратегической Оценке Окружающей Среды 14

4.3.1 Директива ОВОС 15

4.3.2 Директива СООС 16

4.4 Директива об обеспечении участия общества в ОВОС [2003/35/EC] 18

5 Нынешняя ситуация в данном секторе политики 20

5.1 Доступ к информации и отчетность 20

5.2 Оценка воздействия на окружающую среду и стратегическая оценка окружающей среды 20

5.2.1 Страны-соседи Средиземноморья 20

5.2.2 Страны-соседи на востоке 20

6 Выводы для стран-соседей и России 22

7 Дальнейшая информация 28

1 Введение

Европейская политика добрососедства (ENP/ЕПД) была создана в 2003/2004 гг. и на настоящий момент хорошо сформирована в качестве основного механизма сотрудничества с сопредельными странами. Она представляет собой коллективный ответ Евросоюза на стремления соседей на востоке и юге совместно содействовать процветанию, стабильности и безопасности в регионе.

Недавнее расширение Евросоюза в 2004 и 2007 гг. внесло вклад в создание широкой зоны демократии и процветания в Европе. Однако политические, экономические, социальные и природоохранные бреши между Евросоюзом и его соседями на востоке (Беларусью, Украиной, Молдовой и Южным Кавказом) и на юге, в Средиземноморском регионе, внушают серьезное беспокойство, а в некоторых случаях и увеличиваются. Евросоюз желает предотвратить появление новых размежеваний между расширенным Евросоюзом и его соседями.

Европейская политика добрососедства представляет собой новый подход к отношениям Евросоюза с его соседями. Евросоюз предложил «партнерство в проведении реформ» 16-ти странам-соседям на юге и востоке от ЕС[1]. Это предложение простирается за рамки обычного сотрудничества: оно предполагает интенсивный политический диалог и более глубокие экономические отношения, основанные на общих ценностях и на заинтересованности в решении общих проблем. Европейская политика добрососедства не направлена на присоединение к ЕС – если в дальнейшем какому-либо сопредельному государству и будет предложено вступить в члены ЕС, это будет самостоятельный процесс.

Необходимые юридические и институциональные рамки для интенсивного сотрудничества с сопредельными странами представлены Соглашениями о Партнерстве и Сотрудничестве или Договорами о Сотрудничестве. Инструменты для достижения конкретных результатов совместно оговариваются в виде специальных Программ Действий для стран-соседей ЕС[2], рассчитанных на краткосрочную и среднесрочную перспективу (3–5 лет). Они охватывают широкий спектр тем: политический диалог и макроэкономические реформы, торговлю, сотрудничество в Правосудии, Свободе и Безопасности, различные отраслевые политики (транспорт, энергетика, воздействие на природу и изменение климата, исследования, информационное общество, социальная политика и занятость), а также глубокий социальный аспект – общение между людьми, образование, здравоохранение, гражданское общество. Программы Действий служат также средством технической и финансовой поддержки усилий стран-партнеров по реформированию и модернизации.

Европейский механизм политики добрососедства и партнерства (ENPI), являясь вытекающим из политики финансовым инструментом, служит средством оказания поддержки на период 2007–2013 гг. в осуществлении Программ Действий стран, сопредельных с ЕС, а, в случае Российской Федерации, которая не охвачена Европейской политикой добрососедства[3], – в реализации сетевого графика четырех зон общего пространства. В данном контексте этот инструмент выходит за рамки простого содействия устойчивому развитию и борьбы с бедностью; он направлен, например, на значительную поддержку мер, призванных усилить позиции стран-соседей на внутреннем рынке ЕС. Сближение законодательных и регулирующих систем и создание институциональных структур поддерживается при помощи таких механизмов, как обмен опытом, долгосрочные двусторонние договоренности со странами-членами или участие в программах и агентствах Сообщества. ENPI заменяет собой программы MEDA и TACIS и другие существующие географические и тематические инструменты.

Комиссия создала веб-сайт, дающий разъяснения по ЕПД и ее процессам, на нем размещены также ключевые документы ЕПД: Стратегии, Программы Действий и Отчеты о Проделанной Работе. Для доступа к данной информации используйте ссылку: http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm.

Ожидается, что страны-соседи ЕС получат значительные выгоды от полной реализации Программ Действий ЕПД, в том числе от более глубокого сближения с подходами ЕС. Более подробно о выгодах от усиленной охраны природы, в том числе в результате сближения, смотрите Главу 3.

---

1 Алжир, Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Молдова, Марокко, Палестинская Автономия, Сирия, Тунис и Украина.

2 За исключением Алжира, Беларуси, Ливии и Сирии, Программы Действий были согласованы со всеми упомянутыми странами.

3 Европейский Союз и Россия связаны программой Стратегического Сотрудничества.

В целях содействия странам-партнерам в реализации этих выгод, Европейской Комиссией было принято решение о предоставлении информации по природоохранной политике ЕС и законодательству в ключевых областях. Для этого Европейская Комиссия инициировала выпуск **шести кратких путеводителей** по следующим темам:

- **Качество воды**, с акцентом на Рамочной Директиве по Воде и связанными с ней разработками, такими как Директива по Наводнениям или Директива по Грунтовым Водам;
- **Управление отходами**, с акцентом на Рамочной Директиве по Отходам;
- **Качество воздуха**, с фокусировкой на Рамочной и Дочерних Директивах;
- **Оценка воздействия** на окружающую среду, Стратегическая Природоохранная Оценка, Доступ к Информации, Участие в Принятии Решений и Отчетность;
- **Охрана природы**, с акцентом на Директивах по Ареалам Обитания и Птицам (например, трансграничное сотрудничество) и сети «Natura 2000» (пути организации мер или мониторинга);
- **Промышленное загрязнение**, в том числе Директива по Интегрированному Контролю и Предотвращению Загрязнения.

Где уместно, путеводители ссылаются на семь Тематических Стратегий в рамках 6-ой Природоохранной Программы Действий (ППД)[4]. Тематические Стратегии образуют собой рамки деятельности на уровне ЕС для каждой из затронутых приоритетных областей и охватывают следующие сферы: почвы и морская среда (в приоритетной области биоразнообразия), воздух, пестициды и экология городов (в приоритетной области охраны природы, здравоохранения и качества жизни) и природные ресурсы и переработка отходов (в приоритетной области природных ресурсов и отходов)[5].

Проблемы изменения климата становятся все более важным компонентом в природоохранном сотрудничестве ЕС со странами-партнерами, двусторонний диалог которых по этой теме постоянно углубляется. Документы по этой становящейся всё более важной теме всеобщего значения будут изданы отдельно от данных путеводителей.

Целью данного путеводителя по Горизонтальному Природоохранному Законодательству Европейской Комиссии является предоставление информации по политике и законодательству ЕС при помощи описания среды и объяснения того, как можно достигнуть прогресса путем определения приоритетов и последовательности действий. Этот путеводитель показывает, как постепенное или частичное сближение с природоохранной политикой ЕС и законодательством может помочь странам-соседям и России в решении природоохранных проблем.

Данный путеводитель устанавливает ключевые принципы и понятия соответствующих законодательных актов и обозначает основные инструменты, используемые внутри ЕС. Это включает в себя обобщение основных положений законодательства. Данный путеводитель также рассматривает нынешнюю общую ситуацию в области природоохранной политики в странах-соседях на востоке и в Средиземноморском регионе и потенциальные преграды для сближения. И наконец, путеводитель определяет необходимые шаги, которые нужно предпринять для содействия сближению. Так как в каждой стране ситуация различная, в путеводителе описан общий подход и не приведено ссылок на отдельные страны. Уместность полного или частичного сближения также должна рассматриваться в данном свете.

---

4 По 6-ой ППД смотрите ссылку: http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm.

5 По семи Тематическим Стратегиям смотрите ссылку: http://ec.europa.eu/environment/newprg/strategies_en.htm.

2 В двух словах

Проблемы, на разрешение которых направлена данная политика

- Демократичное принятие решений немыслимо без доступа к информации и участия в самом процессе принятия решений. Более того, недостаток информации препятствует тому, чтобы граждане принимали на ее основе важные решения, так как только информированность позволяет гражданам действовать соответствующим образом. Без установления права на доступ к информации граждане не имеют возможности заявлять свои требования на доступ к ней.
- Страны-соседи ЕС находятся в процессе экономической реструктуризации и развития. Этому сопутствует осуществление ряда новых проектов по развитию, обычно оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, такое как вытеснение флоры и фауны, ухудшение состояния водоемов и деградация почв.
- Помимо проектов, негативное влияние на окружающую среду может стать последствием планирования и составления программ развития, например, политики по увеличению покрытия автомагистралями или строительства нового жилья.

Каким образом политика направлена на разрешение данных проблем

- Директива о Доступе к Информации утверждает право на доступ к информации и устанавливает четкие условия того, как должна предоставляться информация, имеющая отношение к охране окружающей среды.
- Директива об Отчетности очерчивает требования по регулярной отчетности.
- Директива об Оценке Воздействия на Окружающую Среду (Директива ОВОС) и Директива о Стратегической Оценке Окружающей Среды (Директива СООС) направлены на разрешение проблем, связанных с развитием, путем:
    - определения проектов, планов и программ, нуждающихся в оценке (т.е. таких, которые потенциально могут оказать существенное воздействие на окружающую среду),
    - установления унифицированной рамочной структуры, направленной на минимизацию потенциального воздействия на окружающую среду,
    - в случае с Директивой СООС обязательного анализа альтернатив проектов, для того чтобы выбрать наилучший с природоохранной точки зрения,
    - обязательного участия общества (также при помощи Директивы об участии общества в ОВОС).

Ожидаемые выгоды

Информация и участие являются ключом к проведению демократического политического курса. Более того, доступ к природоохранной информации не только помогает обществу составить представление об экологической ситуации и тем самым избежать болезней, вызываемых плохой экологией, но и является необходимым условием для участия. Участие, в свою очередь, позволяет обществу влиять на принятие решений в соответствующих ситуациях. Отчетность по внедрению природоохранного законодательства повышает прозрачность и ответственность.

В отношении Директив ОВОС и СООС сближение может привести к следующим выгодам:

- улучшение базиса для оценки проектов, планов и программ на предмет воздействия на окружающую среду,
- улучшение планов проектов за счет более широкого рассмотрения их потенциальных последствий и альтернатив, сводящих к минимуму негативное воздействие,
- введение понятия стратегической оценки воздействия на окружающую среду, которое повышает эффективность принятия поэтапных решений (в том числе и самой оценки воздействия на окружающую среду),
- повышение прозрачности за счет участия общественности и требований по консультированию (также при помощи Директивы об участии общества в ОВОС),
- улучшение координации между государственными агентствами и другими заинтересованными участниками процесса.

3 Выгоды, ожидаемые от сближения

Сближение с законодательством ЕС потенциально способно принести ряд выгод странам-партнерам, сопредельным с ЕС. Наблюдая за процессом сближения присоединившихся к ЕС стран, были определены основные выгоды от такого сближения, а именно:

- здравоохранительная (уменьшение болезней),
- социальная (охрана культурного наследия и рекреационных возможностей),
- экономическая (например, экологическая эффективность повышается и привлекает инвестиции), а также
- выгода для экосистем (выгоды для окружающей среды, не связанные с экономическими выгодами) и природных ресурсов (лесоводство, рыболовство, сельское хозяйство).

Выгоды от сближения на уровне горизонтального законодательства не так легко выделить, так как они в большой степени связаны с процедурами по администрированию, лицензированию и планированию и не связаны напрямую с воздействием на окружающую среду. Однако, прогресс, достигнутый странами-членами, показал, что соблюдение горизонтального законодательства ЕС может привести к ряду выгод.

Доступ к природоохранной информации является необходимым условием для составления гражданами единой картины об экологической ситуации в их местности. Это может стать основой для последующих решений, таких как переезд из одной местности в другую. Более того, доступ к природоохранной информации является предпосылкой к участию. **Отчетность** о внедрении природоохранного законодательства повышает прозрачность и ответственность.

Как сказано в Главе 2, Директивы ОВОС и СООС внесли значительный вклад в улучшение проектов, планов и программ развития в странах-членах ЕС. Особенно в случае с Финляндией (см. Таблицу 2), где благодаря ОВОС возросло качество проектных разработок, так как при применении ОВОС альтернативы и возможное воздействие на окружающую среду рассматриваются более полно. Выгоды, происходящие из применения СООС, заключаются в том, что позволяют более полное рассмотрение альтернатив и возможного воздействия и усиливают ОВОС при помощи поэтапного принятия решений (т.е путем обязательной проверки на предмет воздействия на окружающую среду в течение фазы разработки проекта), фактическая ОВОС сама по себе прямолинейна и в этой фазе в проект вносится меньше изменений. СООС, предполагающая систематический обзор природоохранных вопросов, улучшает планирование путем освещения значительного воздействия на окружающую среду и лучшего балансирования природоохранных, социальных и экономических факторов, таким образом также улучшая процесс принятия решений.

Директива об обеспечении участия общества в ОВОС (2003/35) повышает прозрачность и легитимность планов, программ и отдельных проектов.

Более того, очень важно рассматривать такие выгоды не только с точки зрения изменения состояния окружающей среды по стране в целом, но и с точки зрения улучшения позиций страны в плане получения международной помощи. В частности, инвестиции в инфраструктуру имеют шанс реализоваться только при условии предварительной оценки окружающей среды. Некоторые банки и агентства развития, такие как Всемирный Банк, требуют от стран-бенефициариев использовать аналогичные системы оценки воздействия и процедуры для получения финансовой помощи на осуществление проектов. Страны-соседи ЕС могут столкнуться с препятствиями в получении финансовой помощи на развитие, если их системы оценки воздействия на окружающую среду будут признаны донорским агентством как неадекватные. И хотя ЕС не требует от стран наличия соответствия с законодательством ЕС при получении проектного финансирования, сближение с Директивами ОВОС и СООС может помочь данным странам улучшить свои системы так, чтобы стало возможным получение помощи от тех банков и агентств, у которых существуют подобные требования.

Как в средиземноморском, так и в восточном регионах были учреждены программы, направленные на сопровождение процесса улучшения природоохранной политики. В средиземноморском регионе была создана Программа Технического Содействия Природоохране Средиземноморья (ПТСПС)[6].

Проект ПТСПС по ОВОС, запущенный в январе 1999 г., собрал вместе представителей стран из разных заинтересованных организаций, для того чтобы улучшить систему оценки, так как охрана окружающей среды неэффективна без соответствующих законодательных и административных структур.

Таблица 1: Выгоды, уже наблюдаемые в странах-соседях ЕС:

С момента запуска программы ПТСПС в следующих странах произошел ряд улучшений в системах ОВОС:

- Ливан: усиление координации между министерствами, задействованными в природоохранном управлении
- Иордания: внесение поправок в проект подзаконного акта по ОВОС, отражающих основополагающие принципы оценки воздействия
- Тунис: внедрение новой системы определения стандартных требований для малых и средних проектов
- Египет: пересмотр системы ОВОС для малых и средних проектов развития
- Палестина: пересмотр национальной политики по ОВОС по рекомендациям проекта ПТСПС

В целом, восприимчивость по отношению к введению участия общества увеличилась.

Выгоды от Директивы об Оценке Воздействия на Окружающую Среду

В исследовании, проводимом Европейской Комиссией в 1996 г., страны-члены должны были оценить выгоды, наблюдаемые от внедрения Директивы ОВОС. Ситуационные исследования в Греции, Нидерландах, Испании и Великобритании показали, что процесс ОВОС в самом деле положительно повлиял на процесс принятия решений[7]. Ниже приведено обобщение ответов стран-членов в отношении выгод:

- ключевые природоохранные проблемы были идентифицированы в 94% случаев;
- качество проектных разработок было улучшено в 83% изученных случаев;
- в 83% случаев были приняты более высокие стандарты по сокращению воздействия по сравнению с теми, которые бы иначе были приняты;
- в 72% случаев была обеспечена лучшая структура для подготовительных условий и официальных соглашений для будущего управления проектной деятельностью;
- природоохранные аспекты были объединены, начиная с более ранних стадий в процессе разработки, в 61% случаев;
- было достигнуто улучшение процесса принятия решений в 61% случаев или более благодаря:
    - более систематической и структурированной системе анализа,
    - более объективной и надежной информации,
    - более строгим требованиям при оценке природоохранной информации,
- экологическая репутация участников возросла в 61% случаев;
- уязвимые в природоохранном отношении территории были оставлены в стороне путем повторного зонирования или изменения первоначального плана проекта в 56% случаев.

6 Для дальнейшей информации см. ссылку www.metap.org.
7 http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-studies-and-reports/eia-costs-benefit-en.htm.

Таблица 2: Выгоды от ОВОС в Европе – Примеры Стран

Финляндский Проект по Автомагистралям
Автомагистраль 1, являясь частью сети TEN-T[8] и соединяя скандинавские столицы с Россией и Центральной Европой, считалась недостаточной по своей пропускной способности и небезопасной в свете современных требований к дорожным конструкциям. Идея построения новой трассы, решающей эти проблемы, привела к проведению ОВОС в целях оценки различных вариантов. Применяя ОВОС, застройщики получили возможность сравнить две альтернативы: построить новую трассу или усовершенствовать старую. Проведение ОВОС было обязательным, так как трасса проходит через важные природные территории, и любая модификация может привести к значительному воздействию на окружающую среду. Оценивая потенциальное воздействие, застройщики сумели идентифицировать оптимальный вариант, который заключался в строительстве новой автотрассы и смягчал бы негативное воздействие на окружающую среду. Среди внесенных в проект изменений были строительство тоннеля для сохранения важной курортной зоны, небольшие модификации для сокращения воздействия на ареал обитания белоклетяг, защита грунтовых вод, учет топографии местности для контроля над шумом, а также ограничение на строительство в течение периода нереста рыбы и гнездования птиц. Благодаря проведению ОВОС проект был принят с небольшим количеством оговорок со стороны заинтересованных сторон, и план не встретил серьезного сопротивления. Этот конкретный случай представляет собой хороший пример того, как применение ОВОС может сократить воздействие на окружающую среду до приемлемого уровня.

Источник: http://ec.europa.eu/environment/integration/pdf/05_24_02_eai_case.pdf.

ОВОС Биллундского аэропорта (Дания)
Биллундский аэропорт в Дании хотел расширить свои мощности, но при этом не повышать уровень шума. Для уменьшения уровня шума изначальный план заключался в продлении одной из взлетно-посадочных полос к северу. Однако, после проведения ОВОС, которая была отмечена высоким уровнем сотрудничества между застройщиками и обществом, были изучены альтернативы и в итоге план был изменен. ОВОС пришла к выводу, что такое же сокращение уровня шума может быть достигнуто путем изменения процедуры взлета в аэропорту. Не нуждаясь в новом строительстве, альтернативный план сэкономил 40.4 миллиона евро. Кроме того, было сохранено около 350 гектаров фермерских земель и лесных зон, а количество домов в зоне шума сократилось с 1290 до 328. Этот пример демонстрирует, каким образом ОВОС может фактически сэкономить деньги налогоплательщиков. Более того, выявляя и выбирая безопасную в природоохранном отношении альтернативу, проект не получил возражений и был осуществлен без задержек.

Источник: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/316&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

Выгоды от Директивы о Стратегической Оценке Окружающей Среды

С начала внедрения был обозначен ряд выгод от процесса СООС:

- СООС позволяет более широкое рассмотрение воздействия и альтернатив;
- СООС представляет собой инструмент предупреждающего действия, который способен поддержать стратегические действия по формулировке устойчивого развития;
- СООС может повысить эффективность поэтапного принятия решений (в том числе усилить ОВОС);
- СООС позволяет систематическое и эффективное рассмотрение природоохранных аспектов на более высоких уровнях процесса принятия решений;
- СООС дает широкую возможность для участия общества и консультирования.

Например, в Австрии применение СООС в отношении плана управления отходами в Вене привело к созданию тщательного плана управления, который не только изучил вопрос о конструкции нового завода, но и вопрос о том, как город может сократить количество конечных отходов. Смотрите Таблицу 3 для полной информации.

8 Сеть TEN-T, трансъевропейская транспортная сеть, состоит из автомагистралей, железных дорог, внутренних водных путей, морских портов, внутренних портов и системы управления движением внутри ЕС. Положения Сообщества по этой сети изложены в Решении № 1692/96/ЕС, соответствующем Договору Европейской Комиссии от 1999 г., в статьях 154–156 которой сказано, что Европейский Союз должен всячески содействовать развитию трансъевропейских сетей как ключевого элемента создания Внутреннего Рынка и усиления Экономического и Социального Единства. Это предполагает развитие внутренних сообщений и возможность взаимодействия национальных систем, а также доступ к ним.

Таблица 3: Выгоды от СООС в Европе – Примеры Стран

Внедрение СООС для Плана Управления Отходами в Вене

Вена (Австрия) столкнулась с проблемой значительного увеличения количества городских отходов, что привело к возникновению «узких мест» в местах переработки отходов. Для смягчения проблемы увеличения количества отходов и улучшения планов управления, была предпринята СООС с целью решения этой проблемы к 2010 г. В процессе СООС Венский Городской Совет привлек широкий круг заинтересованных сторон к участию в дискуссиях Круглого Стола, в том числе представителей соответствующих государственных органов, «квалифицированной» публики и внешних экспертов. Эта стратегическая группа приняла во внимание не только природоохранные, но и экономические и социальные аспекты. При помощи процесса СООС группа пришла к плану, основанному на избежании отходов, и созданию новых заводов по переработке, в том числе было решено создать бродильный завод по производству биогаза. Этот пример демонстрирует, как привлечение различных участников и экспертов может привести к эффективному процессу СООС и достичь более безопасных для окружающей среды результатов. «Этот скоординированный и совместный подход направлен на поиск наилучшего способа управления отходами в Вене и основан на широком консенсусе»[9]. Далее, при рассмотрении природоохранных аспектов в фазе планирования, ОВОС для новых перерабатывающих заводов прошла очень эффективно, так как ответы на большое количество вопросов уже были найдены при проведении СООС. Следуя курсу СООС, процесс принятия решений был поднят на более высокий уровень благодаря постоянной оценке. В результате Венский Городской Совет решил последовать рекомендациям СООС.

Источник: Arbter, Kerstin (2001): Wissenschaftliche Begleitstudie zur Strategischen Umweltprüfung (SUP). Zum Wiener Abfallwirtschaftsplan. Endbericht. Wien, Dezember 2001.

Центральный Уэльс: Выгоды от внедрения СООС

Центральный Уэльс, регион Уэльса, столкнулся с проблемой отключения электричества, связанной с перебоями в электроснабжении. В ответ на эту проблему компания «Скоттиш Пауэр», основной поставщик электроэнергии в регионе, предпринял СООС с целью выявить наилучшие возможные решения для обеспечения более надежного электроснабжения. Первым шагом стала конкретизация целей плана в отношении потенциально значительных последствий для окружающей среды, а также в отношении регионального культурного наследия и охраны прилегающих заповедных территорий. В сотрудничестве с региональными агентствами и природоохранными группами СООС определила три дополнительных альтернативы в добавление к трем, которые изначально рассматривались компанией «Скоттиш Пауэр». Каждый из вариантов был проанализирован на предмет природоохранного, социального и экономического воздействия. В итоге был выбран план, определенный в процессе СООС. Благодаря анализу каждого из возможных планов «Скоттиш Пауэр» сумела узаконить свое решение. И хотя выбранный вариант не был самым безопасным в природоохранном отношении, он соответствовал первоначальным целям, то есть был основан на избежании оказания негативного воздействия на заповедные зоны. Заинтересованные стороны были таким образом довольны результатами, что облегчило начало работ. Этот конкретный случай является хорошим примером того, как анализ альтернатив может помочь при определении приоритетов в отношении воздействия на окружающую среду. Помимо прочего, выбранная в конечном итоге альтернатива не совпала с изначально предложенной, и это демонстрирует, что процесс СООС может стать источником инноваций для планов и проектов.

Источник: Майкл Шмидт, Эльза Хоао, Альбрехт Айк (Eds.) (2005): Внедрение Стратегической Оценки Окружающей Среды. Серия: Охрана Окружающей Среды в Европейском Союзе, Том 2. Singer-Verlag: Берлин.

---

9 Arbter, Kerstin (2001): Wissenschaftliche Begleitstudie zur Strategischen Umweltprüfung (SUP). Zum Wiener Abfallwirtschaftsplan. Endbericht. Wien, Dezember 2001, стр. 4.

4 Обзор политики ЕС

Горизонтальный сектор состоит из природоохранного законодательства по темам, пересекающимся с прочим природоохранным законодательством и законодательством по самой окружающей среде (вода, воздух, почва). В отличие от законодательства в отношении определенной среды, горизонтальное законодательство является процедурным по своему характеру и обеспечивает методы и механизмы, направленные на улучшение процесса принятия решений, развитие законодательства и его внедрение.

Горизонтальное природоохранное законодательство ЕС, рассматриваемое в данном путеводителе, состоит из следующих элементов:

- **Директива о Доступе к Информации:** Директива 2003/4/ЕС Европарламента и Совета от 28 января 2003 г. о публичном доступе к природоохранной информации, отменяющая Директиву Совета 90/313/ЕЕС;
- **Директива об Отчетности:** Директива Совета от 23 декабря 1991 г., стандартизирующая и рационализирующая отчетность по реализации ряда природоохранных Директив (91/692/ЕЕС);
- **Директива об Оценке Воздействия на Окружающую Среду:** Директива Совета 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 г. по оценке воздействия определенных общественных и частных проектов на окружающую среду, измененная Директивой Совета 97/11/ЕС от 3 марта 1997 г.;
- **Директива о Стратегической Оценке Окружающей Среды:** Директива 2001/42/ЕС Европарламента и Совета от 27 июня 2001 г. об оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду;
- **Директива об Участии Общества в ОВОС:** Директива 2003/35/ЕС Европарламента и Совета от 26 мая 2003 г., предусматривающая общественное участие в процессе разработки определенных природоохранных планов и программ и вносящая поправки в Директивы Совета 85/337/ЕЕС и 96/61/ЕС в части общественного участия и доступа к информации.

4.1 Директива о Доступе к Информации

Общественные власти в целях осуществления своей разнообразной законной деятельности зачастую в течение длительных периодов времени аккумулируют информацию по широкому спектру природоохранных вопросов. Примерами видов собираемой информации могут стать данные о количестве осадков и другая климатическая информация, данные о качестве воды, информация о животном и растительном мире, данные, относящиеся к одобрению, лицензированию, выдаче разрешений на осуществление определенной деятельности, загрязнении воды и воздуха опасными веществами, заражении почв. Однако, такая информация является полезной не только для работы общественной власти, но и для широкой публики, так как она определяет:

- принятие решений о способе жизни,
- возможность участия в информированных дискуссиях о природоохранной деятельности,
- меры поддержки для улучшения состояния окружающей среды.

Директива о Доступе к Информации была принята Европейским Союзом в целях внедрения Орхусской Конвенции, подписанной 25 июня 1998 г., в частности, ее основного принципа, предполагающего наличие доступа к природоохранной информации. В этой Конвенции участвуют Европейское Сообщество и 24 страны-члена.

Целью Директивы о Доступе к Информации является дальнейшее продвижение к цели повышения осведомленности по вопросам охраны окружающей среды путем:

- гарантирования членам общества, без необходимости заявления ими о соответствующей заинтересованности, права **доступа к природоохранной информации**, имеющейся у общественной власти, и установления базовых условий и практических договоренностей для пользования этим правом, и
- обеспечения постоянного **предоставления природоохранной информации и ее распространения** в обществе, в частности посредством компьютерных технологий.

Директива устанавливает, *какая* природоохранная информация должна быть предоставлена, *кому* она должна быть предоставлена, и *какие органы общественной власти* ответственны за это. Обязательство о предоставлении доступа к природоохранной информации также распространяется на органы, имеющие общественные обязанности, связанные с охраной окружающей среды, и которые находятся под контролем общественных властей. В этом контексте органы общественной власти должны обеспечить наличие доступного для широкой публики перечня таких организаций. Информация должна предоставляться так скоро, как только возможно, но не позднее чем в течение одного месяца с даты получения заявки. Этот срок может быть продлен до двух месяцев в случае большого объема и сложности. Общественные органы могут взимать разумную плату за предоставление природоохранной информации. Доступ к общественным реестрам и результатам проверки на местах должен быть бесплатным. Однако, Директива также устанавливает, когда и при каких условиях может быть отказано в предоставлении информации. Если отказ основан на положениях Директивы, соответствующий орган должен объяснить причины. Предусмотренные основания для отказа должны толковаться сдержанно, с учетом конкретной ситуации и общественного интереса, которому послужит раскрытие информации. В случае, если по мнению заявителя, заявка была незаслуженно проигнорирована общественным органом либо ответ на нее был неадекватен, заявитель должен получить доступ к судебному или административному разбору дела, назначенному данным органом.

Обеспечение доступа к информации, предусмотренное в Директиве, выходит за рамки **пассивного предоставления информации**. Оно также предполагает **активное распространение** природоохранной информации, имеющей отношение к применяемым законам, политике, планам, программам, отчетам о прогрессе, статусу природоохранных отчетов и данным мониторинга. Общественные органы должны удостовериться в том, что любая информация, составленная ими или от их имени, является обновленной, точной и сопоставимой. По запросу заявителя они информируют его, где можно найти (если такая информация имеется в наличии) информацию о процедурах измерения, в том числе методе анализа, использованных образцах и их предварительной обработке или тех стандартизированных процедурах, которые использовались при составлении соответствующих элементов природоохранной информации.

4.2 Директива об Отчетности

Так как существует множество директив, устанавливающих требования отчетности о статусе их внедрения, целью данной Директивы является рационализация и улучшение способа, при помощи которого информация передается Комиссии. Большинство директив, за исключением Директивы по Водам для Купания, требуют предоставления отчетов Комиссии каждые три года.

Несмотря на то, что странам-соседям ЕС может показаться излишним сближение с Директивой об Отчетности, такое сближение может повлечь следующие выгоды:

- В тех странах-соседях ЕС, которые в настоящее время реструктуризируют свое природоохранное законодательство, сближение с требованиями ЕС об отчетности может послужить важным критерием оценки собственной деятельности и помочь в разработке последовательного подхода к отчетности в стране;
- Сближение с требованиями ЕС по отчетности помогут странам-соседям ЕС в отражении прогресса по Программам Действий в рамках ЕПД. Это представляет особый интерес, так как в том случае, когда мониторинг показывает значительный прогресс в достижении согласованных целей, ЕС предлагает пересмотреть имеющиеся стимулы, и тогда Программы Действий адаптируются, либо ЕС может сделать дальнейшие предложения касательно будущих взаимоотношений.

Директива обязывает страны-члены предоставлять Комиссии информацию о внедрении Директив, перечисленных в Приложениях I-VI Директивы, в течение определенного промежутка времени. Комиссия также предоставляет соответствующий вопросник либо план, на котором должна основываться отчетность.

4.3 Директива об Оценке Воздействия на Окружающую Среду и Директива о Стратегической Оценке Окружающей Среды

С тех пор, как понятие оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) впервые появилось в 1970-х гг., различные страны мира приняли законы об ОВОС. В 1985 г. в ЕС была принята Директива Совета 85/337/ЕЕС[10] об оценке воздействия определенных общественных и частных проектов на окружающую среду (т.е. Директива ОВОС ЕС). ОВОС появилась на свет в результате необходимости оценивать природоохранные аспекты в процессе принятия решений по крупным проектам развития. Идея оценки воздействия на окружающую среду базируется на принципах предосторожности и принятия предупредительных мер (Таблица 4). Природоохранные меры по защите окружающей среды от негативного воздействия должны быть предприняты как можно раньше в процессе принятия решений.

Таблица 4: Принцип Предосторожности и Принятия Предупредительных Мер

Впервые разработанный в Германии Vorsorgeprinzip, что в переводе означает предвидение, принцип предосторожности получил признание в международном масштабе с 1970-х гг. Этот принцип применялся в различных международных соглашениях, в том числе в Декларации Рио-де-Жанейро, и был внедрен в Европейское Законодательство посредством Маастрихтского Договора от 1992 г.[11], Статья 130r(2) которого гласит, что «Политика Сообщества в природоохранной сфере […] должна основываться на принципах предосторожности и принятия предупредительных мер, урон, причиненный окружающей среде, должен быть устранен у источника и загрязнитель должен платить». Комиссия выпустила Сообщение о принципе предосторожности 2 февраля 2000 г.[12]. Это сообщение вышло при поддержке других учреждений. Принцип предосторожности включает в себя следующие компоненты:

- принятие предупредительных мер до определения научной достоверности причины и следствия;
- определение целей – планирование должно базироваться на целях, а не на будущих сценариях или калькуляциях риска;
- поиск и оценка альтернативных вариантов;
- перемещение бремени доказательств – застройщики должны доказать, что их действия не повлекут несоразмерного вреда;
- развитие более демократичных, основанных на участии в процессе принятия решений критериев и методов.

С момента первого введения Директивы ОВОС в Евросоюзе велась дискуссия о разработке Стратегической Оценки Окружающей Среды (СООС) для того, чтобы стало возможным принимать во внимание природоохранные вопросы как можно раньше, на стадии планирования. Директива Совета 2001/42/ЕС об оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду (т.е. Директива СООС ЕС) вступила в силу в 2001 г. Базируясь на аналогичных принципах, что и ОВОС (принцип предосторожности), СООС углубляет анализ воздействия на окружающую среду путем проверки планов и программ на стадии планирования, в отличие от анализа на стадии осуществления, когда планы уже выбраны (Таблица 5). СООС должна «улучшать, а не только анализировать политику, планы или программы[13]», а также идентифицировать и оценивать обоснованные варианты в сравнении. В дополнение к принципу предосторожности, участию общества и консультированию, СООС объединила в себе принцип достижения устойчивого развития – идею, которой не достает в ОВОС.

---

10 Изменена Директивой Совета 97/11/ЕС.

11 Пересмотрен в 1999 г.

12 COM (2000) 1 от 2 февраля 2000 г.

13 Майкл Шмидт, Эльза Хоао, Альбрехт Айк (Eds.) (2005): Внедрение Стратегической Оценки Окружающей Среды. Серия: Охрана Окружающей Среды в Европейском Союзе, Том 2. Singer-Verlag: Берлин, стр. 7.

Таблица 5: Планы и Программы в отличие от Отдельных Проектов

Хотя СООС не определяет условий для планов и программ, она устанавливает направляющие критерии. СООС имеет отношение к планам и программам, необходимым по законодательным, регулирующим или административным положениям и подлежащим подготовке и утверждению государственными органами, например, национальные стратегические планы или планы застройки. С другой стороны, под отдельными проектами подразумеваются конкретные проекты внутри таких стратегий или планов застройки, например, строительство аэропорта или новой автомагистрали. К примеру, если страна готовит национальную природоохранную программу действий, предусматривающую пространственное планирование, такая программа должна пройти СООС. Затем, в рамках этой сводной стратегии, проект по расширению определенной реки для предотвращения наводнений, должен пройти ОВОС. Ниже приведены примеры планов и программ:

- Планы управления для следующих секторов:
- сельское хозяйство
- лесоводство
- рыболовство
- энергетика
- транспорт
- отходы
- вода
- телекоммуникации
- туризм
- региональное и городское планирование
- землепользование
- Любой план, определяющий рамки для проектов ОВОС
- Всесторонние пространственные планы регионального и муниципального развития
- Мега-проекты, такие как реконструкция берегов или планы по наводнениям
- Планы, затрагивающие территории, регулируемые Директивой по Ареалам Обитания и Диким Птицам

4.3.1 Директива ОВОС

Цель ОВОС заключается в обеспечении лиц, принимающих решения, и широкой публики информацией о последствиях предлагаемых действий для окружающей среды и в содействии экологически обоснованному развитию при помощи определения надлежащих усилительных и предотвратительных мер. Принципиальной задачей ОВОС является идентификация потенциально значительного воздействия на окружающую среду в результате индивидуальных проектов по развитию. В этой связи ОВОС направлена на:

- улучшение природоохранных аспектов при разработке предложений;
- обеспечение надлежащего и эффективного использования ресурсов;
- определение надлежащих мер по устранению потенциального негативного воздействия предложений на окружающую среду; и
- содействие принятию решений на основе достаточной информации, в том числе при определении природоохранных требований для осуществления предложений.

Определяя потенциальные угрозы для окружающей среды, ОВОС стремится сохранить природные ресурсы для нынешнего и будущих поколений. В Директиву были внесены поправки Директивой 97/11/ЕС. Изменения представляют собой не столько поправки, сколько трансформацию с целью увеличения числа проектов, подлежащих оценке, и расширения круга информации, учитываемой при её проведении.

При внедрении Директивы ОВОС должны также приниматься во внимание требования Директивы об обеспечении участия общества в ОВОС [2003/35/ЕС] (смотрите Главу 4.4).

Директива устанавливает правила проведения процедуры по оценке воздействия на окружающую среду. Ниже приведено описание стадий в процесс ОВОС:

- **Скрининг:** На стадии скрининга компетентный орган должен решить, есть ли необходимость в проведении ОВОС или нет. В Приложениях 1 и 2 Директивы собраны проекты, для которых проведение ОВОС является обязательным или добровольным[14]. Проекты, перечисленные в Приложении 1, обязательно должны пройти ОВОС. Проекты, приведенные в Приложении 2, подлежат ОВОС в соответствии с индивидуальными решениями стран-членов.
- **Определение объема:** Данная фаза служит для определения потенциально значительных последствий для окружающей среды, нуждающихся в детальном анализе. Это включает в себя выявление всех действий или источников воздействия и характеристик проектной среды, потенциально подвергаемой воздействию, а также предполагаемые взаимодействия между этими двумя аспектами. Данная фаза проводится застройщиком.
- **Заявление о воздействии на окружающую среду (ЗВОС):** Заявление о воздействии на окружающую среду является основой всего процесса и должно быть выполнено застройщиком, который для этой цели может привлечь субподрядчика. Заявление о воздействии на окружающую среду включает в себя:
  (а) **описание проекта:** описание физических характеристик всего проекта и требований застройки на период строительства и операционной фазы; описание основных характеристик производственного процесса;
  (б) где необходимо, **краткий обзор основных альтернатив**, изученных застройщиком, и указание на основные причины выбора, с учетом последствий для окружающей среды;
  (в) **описание природоохранных аспектов, которые могут подвергнуться значительному воздействию** в результате проекта (должно включать воздействие на людей, фауну, флору, почву, воду, воздух, климат, ландшафты, материальные активы и культурное наследие, а также взаимодействие всех факторов);
  (г) **описание возможных последствий проекта на окружающую среду** в результате существования проекта (использование природных ресурсов, выброс загрязняющих веществ и отходов, описание методов прогнозирования, используемых для оценки последствий);
  (д) описание **потенциальных смягчающих мер**;
  (е) нетехнический **обзор**;
  (ж) указание на **неизвестность** или **трудности** (если таковые имеются).

- **Консультации:** Страны-члены должны провести консультации с соответствующими природоохранными органами и обществом. Информация об одобрении проекта, решение о необходимости проведения ОВОС, и отчеты по оценке воздействия на окружающую среду должны быть доступны для общества.
- **Принятие решений:** В этой фазе компетентные органы должны оценить заявку застройщика на осуществление проекта, принимая во внимание ЗВОС и комментарии общества.

4.3.2 Директива СООС

Директива СООС устанавливает процедуры проведения природоохранной оценки планов и программ. В процессе принятия решений СООС значительно предшествует ОВОС и позволяет идентифицировать и по возможности предотвратить нежелательное воздействие на окружающую среду в течение всего официального процесса принятия решений и, в отличие от ОВОС, СООС также имеет целью рассмотреть альтернативы предложенному варианту.

В соответствии со Статьей 1 Директивы СООС, ее целью является обеспечение высокого уровня защиты окружающей среды путем обязательной оценки возможных последствий определенных планов и программ, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду. Последствия должны быть оценены:

- в течение процесса принятия решений,
- до принятия планов и программ,
- с целью улучшения планов с точки зрения устойчивого развития.

[14] Проекты, подлежащие обязательной ОВОС, включают в себя нефтеперегонные заводы, тепловые и ядерные электростанции, установки по повторной обработке облученного ядерного топлива, комбинаты по выплавке чугуна и стали, химкомбинаты, строительство железных дорог, аэропортов, автомагистралей, внутренних водных путей, плотин, водозаборных и опреснительных установок, газо- и нефтепроводы и т.д.

СООС имеет четыре фундаментальные задачи. Первая заключается в своевременном информировании лиц, участвующих в принятии решений. СООС служит также интегрированному рассмотрению всех значимых аспектов в принятии решений и улучшению их качества. И наконец, процесс СООС должен облегчить и сделать более устойчивыми процессы развития в целом. Страны-члены должны были внедрить Директиву СООС к июлю 2004 г., за исключением тех планов и программ, для которых первый формальный подготовительный акт начался до этой даты; в этом случае срок внедрения Директивы определен июлем 2006 г.

Стадии СООС являются неотъемлемой частью процесса планирования. Поэтому рекомендуется совместить шаги процесса СООС с процессами планирования. Основными процедурными требованиями СООС являются следующие:

- **Скрининг:** Так как Директива не позволяет одношагового определения планов и программ, каждая страна сначала должна определить типы планов и программ, подлежащих СООС. И хотя перечень планов и программ полностью приведен в Статье 3(2) Директивы, другие планы и программы могут также подпадать под требование о проведении СООС. Решение о необходимости проведения СООС может быть принято путем рассмотрения каждого случая в отдельности либо при помощи критериев, приведенных в Статье 3(5) и Приложении II Директивы. Это и есть так называемый скрининг. Причем для проведения СООС необязательно, чтобы план или программа содержали в своем наименовании слова «план» или «программа».
- **Определение объема:** Там, где была установлена необходимость проведения СООС, в результате ли обязательных требований СООС или проведенного скрининга, должно быть изучено содержание Природоохранного Отчета. Целью данного условия является обеспечить идентификацию всех значимых природоохранных аспектов на предмет надлежащего раскрытия в Природоохранном Отчете. Это включает в себя идентификацию физических/региональных ограничений, возможные последствия, нуждающиеся в описании, и альтернативные действия, нуждающиеся в оценке.
- **Природоохранный Отчет:** Природоохранный Отчет является сердцевиной процесса СООС. Он устанавливает возможные значительные последствия для окружающей среды в результате осуществления плана или программы и разумные альтернативы, с учетом обозначенных, описанных и оцененных целей и географической протяженности плана и программы. Он включает в себя следующее:
  (а) **схему содержания**, основные цели плана или программы и отношения с другими связанными планами или программами;
  (б) значимые аспекты **нынешнего состояния окружающей среды** и вероятная его эволюция в отсутствии плана или программы;
  (в) **природоохранные характеристики территорий, на которые может быть произведено существенно воздействие**;
  (г) любые **существующие природоохранные проблемы, имеющие отношение к плану или программе**, в том числе относящиеся к зонам, имеющим особое природоохранное значение, например, территории, обозначенные в соответствии с Директивами 79/409/ЕЕС и 92/43/ЕЕС;
  (д) **цели охраны окружающей среды**, установленные на международном уровне, уровне Европейского Сообщества или отдельной страны-члена, которые имеют отношение к плану или программе, и методы, при помощи которых эти цели и любые другие природоохранные аспекты были учтены при подготовке плана или программы;
  (е) все **возможные значительные последствия**, в том числе вторичные, кумулятивные, синергические, кратко-, средне- и долгосрочные, постоянные и временные, положительные и отрицательные, на окружающую среду, включая связанные с биоразнообразием, населением, здоровьем человека, фауной, флорой, почвой, водой, воздухом, климатическими факторами, материальными активами, культурным наследием (архитектурным и археологическим), ландшафтами и отношениями между этими факторами, если таковые имеются;
  (ж) **меры, предусмотренные для предотвращения, уменьшения и насколько возможно компенсирования любых значительных нежелательных последствий на окружающую среду** в результате осуществления плана или программы;
  (з) **краткое обоснование причин выбора рассматриваемой альтернативы** и описание того, как производилась оценка, в том числе описание любых сложностей (техническая недостаточность, недостаток или отсутствие ноу-хау), возникших в процессе сбора необходимой информации;
  (и) описание мероприятий по **мониторингу**;
  (й) нетехнический обзор[15].

[15] Директива СООС, Приложение 1.

- **Консультации**: Так как Директива нацелена на достижение высокого уровня прозрачности, она предписывает консультации с соответствующими органами власти (в том числе в других странах, если поднимаются трансграничные вопросы)[16] и обществом. Это подразумевает в том числе и право на информацию о плане или программе, право комментировать и право на информацию о принятии плана и степени, в которой комментарии были приняты во внимание (смотрите также ниже Директиву об обеспечении участия общества в ОВОС);
- **Принятие решений**: При принятии решения о разрешении на осуществление плана или программы мнения, высказанные в процессе консультаций, должны быть учтены.
- **Информация о решении:** Окончательное заявление о СООС, суммирующее то, каким образом природоохранные аспекты были интегрированы в конкретный план, должно быть доступно соответствующим органам (в том числе в других странах, если поднимаются трансграничные вопросы) и обществу.
- **Мониторинг**: Директива требует проведения мониторинга значительного воздействия на окружающую среду в результате осуществления плана, для того чтобы идентифицировать на ранней стадии непредвиденные негативные последствия.

4.4 Директива об обеспечении участия общества в ОВОС [2003/35/EC]

Директива является частью процесса реализации Орхусской Конвенции, особенно ее второй основной идеи об участии общества в процессе принятия решений. Она применяется к определенным планам и программам, а также ситуациям, рассматриваемым в Директивах ОВОС и ИПЗК (Интегрированное Предотвращение Загрязнения и Контроль). Она вносит поправки в обе Директивы за счет детального предписания того, как должно проводиться консультирование общества. И хотя Директива не применяется к вопросу консультаций в рамках Директивы СООС, она тем не менее дает полезные направляющие, которые можно использовать и для Директивы СООС. Странам-членам был отведен 2-летний срок для выполнения Директивы, до 25 июня 2005 г.

[16] При участии в Конвенции ESPOO должны быть учтены ее положения.

196
1-11

5 Нынешняя ситуация в данном секторе политики

Следующая глава дает обзор нынешней ситуации в странах-соседях ЕС в отношении горизонтального сектора. В связи с наличием информации основной упор делается на ситуацию в отношении Директив ОВОС и СООС.

5.1 Доступ к информации и отчетность

Большинство восточных стран-соседей ратифицировали Орхусскую Конвенцию, но недостаток ресурсов на региональном и местном уровнях не дает возможности следовать ее требованиям. В этом контексте многие страны предприняли попытку **улучшить доступ общества к природоохранной информации** и содействовать участию в процессе принятия решений по природоохранным вопросам[17].

5.2 Оценка воздействия на окружающую среду и стратегическая оценка окружающей среды

5.2.1 Страны-соседи Средиземноморья

Природоохранные Аспекты в отношении ОВОС и СООС

ПТСПС, Программа Технического Содействия Природоохране Средиземноморья, основанная в 1990 г., была разработана для определения региональных природоохранных проектов, которые могли бы финансироваться Всемирным Банком или другими финансовыми или политическими учреждениями. Программа фокусировалась на улучшении качества оценки воздействия на окружающую среду при помощи укрепления институциональной и технической базы. То есть отчасти понятие оценки воздействия на окружающую среду было введено в целях привлечения инвесторов в устойчивое развитие.

Некоторые страны южного Средиземноморья имеют хорошо развитые системы ОВОС, хотя качество и количество ОВОС варьируется от страны к стране. В других странах законодательная база по ОВОС недостаточна. Так как СООС представляет собой относительно новый оценочный инструмент, большинство стран в этом регионе не имеют официальных положений о СООС внутри природоохранного законодательства. Некоторые страны в настоящее время разрабатывают процедуры СООС и/или рамочную структуру для нее.

5.2.2 Страны-соседи на востоке

Природоохранные Аспекты в отношении ОВОС и СООС

В ситуации в отношении ОВОС и СООС в странах-соседях на востоке и России доминируют принципы, относящиеся к прежним системам оценки – ОСОС (Обзор Состояния Окружающей Среды) и ОВОС (Оценка Воздействия на Окружающую Среду), которые были созданы при Советском Союзе. ОСОС представляет собой процедуру, следующую курсу процедуры ОВОС в ЕС, с различиями по некоторым вопросам[18]. Основное различие

---

17 Комиссия Европейского Сообщества: Рабочий Документ Штата Комиссии, сопровождающий: Сообщение Комиссии Совету и Европарламенту об усилении Европейской политики добрососедства. Отчет о прогрессе по сектору {COM(2006) 726 final}. SEC(2006) 1512/2 (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1512-2_en.pdf).

18 Эти различия были освещены и подробно описаны в: Клис Р. И Капсели А. (2002). Системы Оценки Воздействия на Окружающую Среду в странах Европы и Центральной Азии. Всемирный Банк, Вашингтон, Д.К.

состоит в том, что положение о скрининге ОСОС в принципе распространяется на все предложенные проекты, независимо от их размера и потенциального воздействия (т.е. практически на все застройки и секторные планы, федеральные и региональные программы и политику); таким образом, скрининг не осуществляется в своем истинном назначении. Определение объема также не является обязательным во многих странах[19]. Другое различие состоит в том, что в процессе ОСОС/ОВОС доминируют государственные органы в отношении анализа результатов и принятия решений. Кроме того, процесс непрозрачен и не требует обязательного участия общества, как это происходит в ЕС. Реформы, направленные на сокращение различий между ОСОС и ОВОС ЕС, начались в конце 1980-х гг. и были направлены на усиление участия общества и развитие науки за счет обязательной природоохранной оценки.

После распада Советского Союза обе процедуры продолжили свое существование в большей или меньшей степени.

В дополнение к этому следующие факторы также влияют на применение существующего природоохранного законодательства по оценке:

- Существует развитая **законодательная структура**, но не хватает специфических справочников по реализации;
- Справочники по **скринингу** слишком обобщены и создают значительное бремя для компетентных органов или разработчиков проектов;
- **Консультации с обществом** часто ограничены.

Система природоохранного обзора в России претерпела значительные реформы в 2007 г.

[19] Внутреннее определение объема, однако, имеет место, то есть последствия, подлежащие оценке, определяются внутренне, самим застройщиком (Украина, Беларусь, Молдова).

6 Выводы для стран-соседей и России

Таблица 6: Финансирование ЕПД со стороны ЕС

С начала новой Финансовой Структуры 2007–2013 гг., ЕС обеспечивает финансовую поддержку странам-соседям при помощи специального **Европейского механизма политики добрососедства и партнерства (ENPI)**. Он нацелен на различные области сотрудничества, в том числе на устойчивое развитие и охрану окружающей среды, оказывая поддержку совместно оговоренным приоритетам реформирования в рамках Программ Действий ЕПД. ENPI будет направлен на устойчивое развитие и сближение с политикой и законодательством ЕС и принесет радикальное улучшение в возможности оказания поддержки трансграничному сотрудничеству, а также сотрудничеству на внешних границах ЕС, таким образом закладывая основы для избежания возникновения новых размежеваний и содействия гармоничному территориальному развитию по внешним границам ЕС. ENPI заменяет собой программы MEDA (для южных Средиземноморских соседей) и TACIS (для соседей на востоке и Российской Федерации).

Руководствуясь согласованными в Программах Действий приоритетами, ENPI обеспечивает поддержку в рамках национальных, региональных, трансграничных и межрегиональных программ. Существует также целый ряд тематических программ глобального охвата, от которых страны-соседи ЕС могут получать выгоды. Это включает в себя тематическую программу по охране природы и устойчивому управлению природными ресурсами, в том числе энергетическими.

Бюджет ENPI зафиксирован на уровне около 12 миллиардов евро на период 2007–2013 гг. В реальности это означает повышение на 32% по сравнению с предыдущей финансовой структурой.

В качестве средства технической поддержки в рамках ПЕС были созданы **Инструмент Технической Поддержки и Информационного Обмена (ИТПИО)** и долгосрочные **двусторонние соглашения** со странами-соседями ЕС:

- ИТПИО обеспечивает техническую поддержку и обучение, связанные с осуществлением Программ Действий ПЕС, в том числе связанные со сближением, применением и наблюдением за соблюдением законодательства. В значительной степени он основан на имеющемся спросе, служит для обращения за поддержкой и для быстрого предоставления специальной квалифицированной информации, необходимой для разрешения проблем[20].
- Прямое двустороннее сотрудничество (заключение двусторонних соглашений) направлено на оказание странам-бенефициариям поддержки в развитии современных и эффективных систем администрации. Оно способно также постепенно способствовать сближению с законодательством ЕС, где это уместно и необходимо.

[20] http://taiex.ec.europa.eu/.

В этой главе предлагаются потенциальные шаги на пути к сближению с горизонтальным природоохранным законодательством и вопросы для обдумывания в течение процесса сближения. Помимо требования участия, установленного Директивами, **вовлечение участников** должно обеспечиваться на всех стадиях внедрения. Рекомендуется привлекать всех участников, которые могут внести вклад в разработку политики, а также тех, кто может быть затронут ею. Процесс консультаций должен осуществляться при участии центральных министерств, региональных и местных правительств, НГО и широкой публики.

1. Создание необходимых условий для стратегического планирования

- Хотя горизонтальные Директивы ЕС практически не требуют капитальных вложений, во многих странах-соседях необходимо проведение всесторонних **административных и институциональных реформ и создание базы** для того, чтобы развивать кадровый потенциал и аккумулировать достаточные финансовые средства для реорганизации и обучения, одновременно на центральном и более низких административных уровнях. Многие страны-соседи на востоке сталкиваются с проблемой неадекватной управленческой базы и недостаточностью местных финансовых ресурсов. Поэтому, очень важно обеспечить адекватное оснащение кадрами. Более того, жизненно важным является четкое разграничение обязанностей между государственными органами на всех уровнях, чтобы избежать двойной работы и ненужной траты средств. В этом отношении будет очень полезным организовать гладкий процесс обмена информацией между министерствами и ведомствами различного звена. Базы данных различных агентств и министерств в странах-соседях на востоке часто отличаются друг от друга, препятствуя обмену информацией.
- Так как для горизонтальных Директив координация – как по горизонтали, так и по вертикали – и процесс обмена информацией играют ключевую роль, институциональная реформа должна быть направлена на достижение **лучшей координации между различными органами**. Для многих стран-соседей, однако, характерно обособление административных структур, поэтому основным аспектом сближения национального законодательства с законодательством ЕС должно стать улучшение сотрудничества внутри административной системы. Это потребует четкого определения роли в процессе оценки, присущей органам управления на разных уровнях (национальном, региональном и местном) и различным отраслям (сельское хозяйство, промышленность и пр.).
- **Участие общества** – ключевое требование горизонтальных Директив. Поэтому необходимо создать или глубже развить предпосылки для общественного участия путем улучшения осведомленности, развития процессов консультаций и информирования общества о природоохранных вопросах. Так как традиционно многие восточные страны, охваченные ЕПД, сталкиваются с проблемой недостаточности общественной информации, потенциально может иметь место конфликт с принципами Орхусской Конвенции и базовыми принципами Директив ОВОС и СООС, так как все эти документы требуют обязательного общественного участия.

2. Разработка стратегии сближения

Стратегическое планирование необходимо для определения целей сближения, приоритетов, препятствий и выбора вариантов. Разработка стратегии должна состоять из следующих этапов:

Установление приоритетов и целей сближения. Должна быть осуществлена реалистичная оценка того, в какой степени страны-партнеры могут привести свое законодательство в максимально возможное соответствие с Директивами ЕС, и в каких сферах такое сближение принесет наибольшие выгоды. Для этого необходимо определить приоритетные задачи при помощи следующих критериев:

- **Срочность вопросов:** Например, Директивы ОВОС и СООС должны быть внедрены как можно раньше в связи с огромным значением в предотвращении негативного воздействия на окружающую среду в условиях экономической реструктуризации и развития.
- **Законодательные особенности:** Процедурное законодательство, подразумевающее внедрение других Директив, такое как Директива об Отчетности или Директива об участии общества в ОВОС, может быть принято на ранней стадии. Обычно создание соответствующих структур помогает внедрить требования по отчетности и общественному участию других законодательных актов.
- **Эффективность затрат:** Законодательству, принятие которого принесет большие выгоды по отношению к затратам на внедрение, должно быть дано предпочтение перед таким, у которого соотношение затраты-выгоды менее благоприятное. Так как горизонтальные Директивы не требуют крупных инвестиций в инфраструктуру, их внедрение не столь дорогостояще, сколь внедрение законодательства по воде или отходам.

- **Экономические особенности:** Должно приниматься во внимание значение законодательства для национальной экономики. Законодательство, затрагивающее промышленный или коммерческий сектора, имеющие наибольшее влияние на экономику, должно приниматься ранее, чем законодательство, адресованное малым или незначительным индустриям. Так как горизонтальные Директивы не делают различий между отраслями экономики, все они могут начать применяться на ранних стадиях.

Анализ разрывов в законодательстве. Необходимо определить форму законодательного сближения, наиболее подходящую к рамкам существующего законодательства – например, существует ли необходимость в разработке новых процедур оценки или достаточно будет внести поправки к существующим процедурам, и как это лучше осуществить с юридической точки зрения.

Анализ институциональных и внедренческих разрывов. В дополнение к анализу разрывов в законодательстве может оказаться полезным и сравнение существующей институциональной структуры и того, как осуществляется внедрение существующего законодательства, с аналогичными требованиями по сближению, для того, чтобы выявить необходимость в изменениях и улучшениях.

Связующие процессы и совместная деятельность. Если предполагается сближение с различными Директивами ЕС, то связка различных процессов может оказаться полезной, так как для разных Директив институциональные и административные требования могут быть весьма схожими. Для горизонтального законодательства это имеет особое значение, так как Директивы об Отчетности и об Участии Общества в ОВОС, например, затрагивают целый ряд природоохранных директив. Может также оказаться выгодным объединить внедрение ОВОС и СООС, так как они схожи во многих аспектах.

3. Разработка финансовой стратегии

На самой ранней стадии должны быть оценены затраты на осуществление сближения, после чего разрабатывается финансовая стратегия. Преимуществом горизонтальных Директив является их административная сущность, которая практически не требует капитальных вложений. Однако нельзя недооценивать затраты на внедрение и приведение внутреннего законодательства в соответствие, так как создание институциональной базы, в том числе подготовка дополнительного персонала, стоимость тренингов, системы электронного хранения информации, является фундаментальным аспектом для внедрения. Далее приведены краткие примеры затрат, связанных с внедрением горизонтальных Директив.

- Затраты на внедрение **Директивы об Отчетности** предполагаются быть относительно низкими, так как основные затраты, связанные с отчетностью, будут охвачены в процессе внедрения Директив, затронутых Директивой об Отчетности.
- **Директива о Доступе к Информации** ясно позволяет соответствующим органам взимать разумную плату за предоставление информации. Однако, более чем вероятно, что эта плата не покроет всех затрат, связанных со сбором информации. Список видов затрат, обычно возникающих при внедрении Директивы, приведен ниже:

Таблица 7: Виды затрат, возникающие при внедрении Директивы о Доступе к Информации

Первоначальные организационные затраты:
- улучшение процедур сбора, хранения и поиска информации;
- создание или улучшение баз данных, в том числе компьютерных систем и компьютеров;
- создание новых или переоборудование старых офисных помещений;
- обучение персонала методам сообщения и распространения информации;
- информационные технологии для поддержки соответствующих баз данных, информационных сетей и веб-сайтов.

Текущие затраты:
- предоставление информационных услуг (укомплектование кадрами, расходными материалами, и т.д.);
- отчетность перед обществом и Комиссией;
- техническая поддержка и обновление информационных технологий по мере необходимости.

Источник: Справочник по Внедрению Природоохранного Законодательства ЕС.

- В отношении **Директив ОВОС и СООС** ожидаются значительные затраты, особенно в странах, находящихся в процессе реорганизации административных структур от централизованной к децентрализованной системе. По сравнению со странами, где природоохранная администрация уже прочно утвердилась, в этих странах подбор и обучение персонала может оказаться дорогостоящим, кроме того, необходимо учитывать затраты, связанные с консультированием застройщиков по новым процедурам и с фактической оценкой информации, предоставляемой ими.

  Помимо затрат на создание институциональной базы больших затрат потребует разработка **информационных технологий**, поддерживающих доступ к природоохранной информации, создание баз данных для отслеживания прогресса проектов, улучшение процесса сбора и обработки информации, обработка заявок и т.п.

  При организации системы оценки воздействия на окружающую среду или процедуры СООС могут возникнуть следующие затраты:

Таблица 8: Виды затрат, возникающих при внедрении

- подбор и обучение персонала (первоначально и постоянно)
- административные издержки (первоначально и постоянно),
- связь, компьютерные системы и компьютеры,
- веб-сайты и разработка соответствующих баз данных (текущие затраты по обучению и оперированию веб-сайтами и базами данных),
- подготовка и издание справочников,
- консультации независимых экспертов,
- организационные затраты на учреждение органа ОВОС.

Источник: Справочник по Внедрению Природоохранного Законодательства ЕС.

4. Разработка плана внедрения

На основе стратегического и финансового планирования должен быть разработан план внедрения, детализирующий шаги, необходимые для сближения с учетом приоритетов и целей, определенных ранее в процессе планирования. Планы внедрения должны предоставлять достаточное время всем участникам для приспособления к новым условиям и осуществления необходимых инвестиций.

Страны-члены ЕС могут служить индикатором в отношении времени, необходимого на воплощение Директив. Однако, ситуация в странах ЕПД значительно отличается от ситуации в странах-членах ЕС, и поэтому полезность такой ссылки ограничена. Сослужить пользу может пример присоединившихся к ЕС стран. В Соглашениях о Присоединении Чешской Республики, Эстонии, Кипра, Латвии, Литвы, Венгрии, Мальты, Польши, Словении и Словакии[21] приведены Директивы, переходные периоды по которым были согласованы, однако горизонтальные директивы не входят в их число. Можно сделать вывод о том, что сроки, выделенные новым странам-членам, на внедрение этих Директив, могут служить ориентиром и для стран ЕПД.

Наиболее важными элементами плана внедрения являются:

- **Разработка или изменение законодательства:** В настоящее время в ряде случаев могут наблюдаться противоречия между различными национальными законами восточных стран-соседей ЕС, это связано с изменениями в законодательстве, произошедшими за последние 10 лет, которые не всегда были ясными и последовательными. Схожая ситуация сложилась и в странах Средиземноморья, где также наблюдаются противоречия между национальными законами, что делает процесс сближения более трудным. Кроме того, существует разрыв между требованиями, изложенными на бумаге, и тем, как фактически осуществляется внедрение. Неясности в существующей законодательной системе могут препятствовать изменениям и обновлениям законодательства.
- Изменение и усиление **административных структур** (смотрите пункт 1).
- Создание условий для **обучения и пополнения штата** (смотрите пункт 1).
- Установка необходимых **технических систем**, таких как базы данных для хранения и обмена информацией.

21 http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/treaty_2003/content/index_en.htm.

7 Дальнейшая информация

1. Веб-сайты

ООН. "Оценка воздействия на окружающую среду: Модуль по курсу" http://eia.unu.edu/course/?page_id=93
Европейская Комиссия. "Оценка окружающей среды" http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm

2. Дальнейшие пособия по сближению и осуществлению (горизонтальной) природоохранной политики ЕС:

Сближение с природоохранным законодательством ЕС законодательства Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии: Путеводитель
Майкл Шмидт, Эльза Хоао, Альбрехт Айк (Eds.) (2005): Внедрение стратегической оценки окружающей среды. Серия: Охрана окружающей среды в Европейском Союзе, Том 2. Singer-Verlag: Берлин
Путеводитель по сближению с природоохранным законодательством Европейского Союза
Сабина Хёфнагель «Применимость плана-схемы по сближению для ННГ в Средиземноморском регионе» http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/031222_finalreport.pdf
Внедрение Директивы 2001/42 об оценке последствий определенных планов и программ на окружающую среду. DG Environment.
Справочник по внедрению природоохранного законодательства ЕС.

KH-30-08-210-RU-C

ISBN 978-92-79-08294-8