

Стратегічна екологічна оцінка в праві ЄС

Навчальний візит з оцінки впливу на
довкілля (ОВД) та стратегічної екологічної
оцінки (СЕО)

11-15 червня 2018, Польща

Вроцлав, 12 червня 2018

Джерела права

- Директива 2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 року про оцінку наслідків окремих планів та програм для довкілля
- Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, Київ, 2003

Плани та програми

"плани та програми" означає плани та програми, включаючи співфінансовані Європейським Співтовариством, а також будь-які зміни до них:

- які- підлягають підготовці та/або затвердженню органом влади на національному, регіональному або місцевому рівнях, або які підготовлені органом влади для затвердження шляхом проходження законодавчої процедури в парламенті або уряді, та

- які вимагаються законодавчими, нормативними або адміністративними актами;

Стратегічна екологічна оцінка

- "екологічна оцінка" означає підготовку екологічного звіту, проведення консультацій, врахування екологічного звіту та результатів консультацій у процесі прийняття рішень та надання інформації про рішення відповідно до статей 4 і 9
- Процедура охоплює
 - Сферу застосування (art. 3)
 - Моніторинг (art. 10)

Документація оцінки - термінологія

- "екологічний звіт" означає частину документації плану або програми, яка містить інформацію, що наводиться згідно з вимогами статті 5 та Додатку I;
- „sprawozdanie” (dyrektywa POL)
- = „report” (dyrektywa ANG) = „prognoza” (ustawa ooś)

Документи, для яких потрібна стратегічна екологічна оцінка

Плани та програми, а також будь-які зміни до них:

- які- підлягають підготовці та/або затвердженню органом влади на національному, регіональному або місцевому рівнях,
- які вимагаються законодавчими, нормативними або адміністративними актами;
- які можуть мати значні екологічні наслідки.

Дефініція плану та програми (1)

- Немає визначення плану / програми - але інтерпретація Суду ЄС у контексті інших директив
- Назва не має значення: треба широко інтерпретувати (Рекомендації ЄС)
- "Адміністративні акти" = внутрішні адміністративні акти, включаючи статути установ, які не є не органами влади (Рекомендації ЄС)

Дефініція плану та програми (2)

- окремі практичні дії чи фрагментарне законодавство не відповідають вимозі розробки комплексної програми, спрямованої на досягнення певних цілей (справа С-298/97 пункт 16),
- сукупність нормативних заходів, які не утворюють організованої та скоординованої системи, ще не є планом (справа С-387/97 пункт 76)

Дефініція плану та програми (3)

- Кожен офіційний документ, незалежно від його назви, який містить керівні принципи щодо майбутніх дій, окрім окреслення цілей (Рекомендації ЄС)

Плани та програми, щодо яких завжди здійснюється екологічна оцінка (ст. 3.2)

Плани та програми (та їх істотні зміни):

- які підготовлені для сільського господарства, лісового господарства, рибного господарства, енергетики, промисловості, транспорту, управління відходами, управління водними ресурсами, телекомунікацій, туризму, містобудування та планування сільської місцевості або землекористування, і які встановлюють основу для майбутнього надання дозволу на реалізацію проектів, наведених у Додатках I і II до Директиви 85/337/ЄЕС, або
- які, з огляду на ймовірний вплив на території, визначені як такі, що вимагають оцінки згідно зі статтями 6 або 7 Директиви 92/43/ЄЕС.

Винятки – ст. 3.3

- Плани та програми, зазначені у частині 2, які визначають використання невеликих ділянок на місцевому рівні, а також незначні зміни до планів та програм, зазначених у частині 2, потребують екологічної оцінки лише тоді, коли держави-члени визначать, що вони можуть мати значні екологічні наслідки.

Інші плани та програми – ст. 3.4

- Держави-члени визначають чи можуть мати значні екологічні наслідки інші плани та програми, аніж зазначені у частині 2, що встановлюють основу для майбутнього надання дозволу на реалізацію проектів.

Плани і програми - відбір

Відбору вимагають:

- Плани і програми перелічені в п. а) і b):
 - незначні зміни
 - визначають використання невеликих ділянок на місцевому рівні,
- Інші – не перелічені в а) і b) – плани та програми, які встановлюють основу для майбутнього надання дозволу на реалізацію проектів (будь-яких – не тільки з Директиви ОВД).

Встановлення основи для майбутніх ДОЗВОЛІВ

- План чи програма можуть визначати рамки для майбутніх проектів шляхом впливу на їх:
 - місце впровадження, характер, розмір та умови функціонування. Крім цього згідно п. 1 Додатку II до Директиви СЕО: визначати рамки для майбутніх проектів шляхом виділених ресурсів.
- Стратегічний документ (план, програма) може встановлювати рамки для майбутніх проектів безпосередньо чи посередньо.

Безпосереднє визначення рамок майбутніх проектів

- Регулювання певних методів роботи, параметрів проекту або інших екологічних міркувань, від дотримання яких може залежати видання дозволу на реалізацію проекту (рішення у справах С-105/09 та С-110/09, пункти 47-53).

Посереднє визначення рамок майбутніх проектів

- Коли певний документ визначає цілі, пріоритети, заходи або графіки, які, хоча і не є безпосередньо обов'язковими для майбутніх проектів, є обов'язковими для інших стратегічних документів, які, в свою чергу, безпосередньо визначатимуть рамки для майбутніх проектів.

Плани та програми, на які не поширюється дія Директиви

- плани та програми, що стосуються виключно національної оборони або надзвичайних ситуацій,
- фінансові або бюджетні плани та програми
- Плани та програми, підготовлені на період 2000-2006/7 рр. в зв'язку з положеннями про структурні фонди (Регламент Ради № 1260/1999) та положеннями про допомогу сільській місцевості (Регламент Ради № 1257/1999).

Загальні зобов'язання – ст. 4

- Екологічна оцінка, зазначена у статті 3, здійснюється у процесі підготовки плану або програми і перед їхнім затвердженням або поданням на проходження законодавчої процедури.

Уникнення дублювання

- 3. Коли плани та програми складають частину ієрархічної структури, держави-члени, з метою уникнення дублювання оцінки, враховують той факт, що оцінка здійснюватиметься, відповідно до цієї Директиви, на різних рівнях цієї ієрархічної структури. З метою, поміж іншого, уникнення дублювання оцінки, держави-члени застосовують частини 2 та 3 статті 5.

Способи визначення чи можуть плани та програми мати значні екологічні наслідки

- дослідження кожного окремого випадку,
- визначення конкретних видів планів та програм,
- обидва методи.

Критерії визначення ймовірних значних наслідків - Додаток II (1)

Стосуються планів та програм:

- ступінь, в який встановлюють рамки для проектів - по відношенню до місця, характеру, розміру;
- ступінь, в який впливає на інші плани або програми;
- значення для сталого розвитку;
- екологічні проблеми, що стосуються плану або програми;
- відповідність плану або програми імплементації екологічного законодавства Співтовариства (наприклад, плани або програми, пов'язані з управлінням відходами або охороною вод).

Критерії визначення ймовірних значних наслідків - Додаток II (2)

Характеристика наслідків та території, яка ймовірно зазнає впливу:

- ймовірність, частоту наслідків;
- кумулятивний характер наслідків;
- транскордонний характер наслідків;
- ризики для здоров'я людей та довкілля (наприклад, викликані аваріями);
- географічна територія та чисельність населення, які ймовірно зазнають впливу;
- значення та ступінь захищеності території, яка ймовірно зазнає впливу;
- наслідки для територій або ландшафтів, які мають визнаний охоронний статус.

Документація оцінки

- Коли екологічна оцінка вимагається згідно з частиною 1 статті 3, готується екологічний звіт, в якому визначаються, описуються та оцінюються ймовірні значні наслідки для довкілля від впровадження планів та програм, а також розумні альтернативи з урахуванням цілей і географічних меж застосування такого плану або програми. Інформація, що надається з цією метою, зазначена у Додатку I.

Документація оцінки (екологічний звіт)

- 1

- Обов'язок органу, який готує план
- Вимоги ст. 5 і Додатку I:
 - основні цілі плану або програми, та взаємозв'язок з іншими відповідними планами та програмами;
 - доцільні альтернативні варіанти;
 - опис стану довкілля та його імовірний розвиток за умови невпровадження плану або програми;
 - екологічні характеристики територій, які ймовірно зазнають значного впливу;
 - існуючі екологічні проблеми, що стосуються плану або програми (напр., території особливого природоохоронного значення);

Документація оцінки (екологічний звіт)

– 2

- цілі охорони довкілля, встановлені на міжнародному рівні, рівні держави-члена або на рівні Співтовариства, що стосуються плану або програми, та спосіб їх врахування;
- ймовірні значні наслідки для довкілля;
- заходи для попередження чи зменшення значних негативних наслідків для довкілля;

Документація оцінки (екологічний звіт)

– 3

- резюме причин для вибору альтернатив та ускладнення, що виникли під час підготовки звіту;
- опис заходів, яких передбачається вжити для проведення моніторингу реалізації плану чи програми;
- резюме нетехнічного характеру.

Визначення обсягу досліджень

- Індивідуально для кожного випадку.
- Консультації з органами влади.
- Беручи до уваги:
 - сучасні знання і методи оцінки,
 - загальний зміст та рівень деталізації плану або програми,
 - стадію в процесі прийняття рішень,
 - потребу уникнення дублювання оцінки.

Документація - уникнення дублювання оцінки

- 2. Екологічний звіт, складений відповідно до частини 1, включає інформацію, яка може обґрунтовано вимагатися з урахуванням сучасних знань і методів оцінки, загальний зміст та рівень деталізації плану або програми, стадію в процесі прийняття рішень, а також ступінь, в який окремі питання більш глибоко оцінені на різних рівнях цього процесу з метою уникнення дублювання оцінки.

Консультації

З ким:

- органи влади у сфері довкілля,
- громадськість,
- органи влади і громадськість зачепленої сторони – якщо можливий транскордонний вплив

Процедура консультацій:

- встановлена державами для гарантування:
- своєчасної та ефективної можливості висловити свою точку зору,
- в рамках відповідного періоду часу.

Інформація про рішення (ст. 9) – хто отримує

- Держава-член після затвердження плану або програми забезпечує, щоб органи влади, зазначені у частині 3 статті 6, громадськість та будь-яка держава-член, з якою проводилися консультації відповідно до статті 7, були поінформовані та їм було забезпечено доступ до такого:

Інформація про рішення (ст. 9) – про що

- (a) затверджений план або програма;
- (b) документ, що підбиває підсумок, яким чином екологічні міркування були інтегровані до плану або програми, та яким чином екологічний звіт, підготовлений відповідно до статті 5, точки зору, висловлені відповідно до статті 6, а також результати консультацій, проведених відповідно до статті 7, були враховані відповідно до статті 8, а також причини для обрання саме цього плану або програми у тому вигляді, в якому він був затверджений, у світлі інших розумних альтернатив, які також розглядались;
- (c) заходи, ухвалені для моніторингу відповідно до статті 10.

Моніторинг

- 1. Держави-члени проводять моніторинг значних екологічних наслідків впровадження планів та програм з метою, поміж іншого, встановлення на ранній стадії непередбачених негативних наслідків і можливості вжиття відповідних заходів з їхнього усунення.
- Відношення до окреслення сфери і змісту документації.

Процедура (1)

- Відбір (ст. 3 ч. 3 і 4)
 - після консультиування з органами охорони довкілля,
 - повідомлення громадськості про результати відбору,
- Визначення обсягу досліджень (ст. 5 ч. 4)
 - після консультиування з органами охорони довкілля
- Екологічний звіт – ст. 5 ч. 2 та додаток I

Процедура (2)

- Консультації проектів плану чи програми з:
 - органами влади у сфері довкілля (ст. 6 ч. 1 і 2),
 - громадськістю (ст. 6 ч. 1 і 2),
 - іншими державами-членами (і громадськістю) – якщо можливий транскордонний вплив (ст. 7).

Процедура (3)

- Врахування даних зібраних на попередніх етапах процедури в процесі підготовки плану або програми (ст. 8),
- Доведення до відома громадськості і органів влади зачеплених держав плану або програми разом із необхідною інформацією, у тому числі – щодо планованого моніторингу (ст. 9),
- Моніторинг значних екологічних наслідків впровадження планів та програм (ст. 10).

Рішення Суду ЄС

Коли стратегічна оцінка

- для визначення, чи дані документи вимагають проведення стратегічної екологічної оцінки відповідно до Директиви СЕО, необхідно в першу чергу оцінити, чи ці документи є "планами та програмами" у значенні ст. 2 літ. (а) цієї директиви та, по-друге, чи вони відповідають вимогам, викладеним у ст. 3 цієї директиви (рішення у справах С-105/09 та С-110/09, пункт 34).

Звіт ЄК – процедурні проблеми

- Час консультацій з органами влади
 - від 10 до 45 днів
- Транскордонні консультації - рідко на практиці
- Участь громадськості
 - часто кілька разів (у тому числі на етапі встановлення обсягу та рівня деталізації інформації, що має бути включена до екологічного звіту)
 - час проведення консультацій:
 - Бельгія та Італія - 60 днів,
 - Іспанія, Нідерланди, Латвія - 40-45 днів,
 - інші країни - мінімум 30 днів.

Звіт ЄК – зв'язок з іншими директивами

- СЕО та ОВД
 - немає чітких меж
 - "Сіра зона" - справа С -2/07 Abraham
- СЕО та зміна клімату
 - рідко в СЕО (крім Великобританії та Франції)
- СЕО та біорізноманіття
 - небагато формальних зв'язків крім Natura 2000.

Звіт ЄК – висновки (1)

СЕО в 2006-7 роках

- повні процедури:

- близько 1500 на рік – Фінляндія,
- (принаймні) по 400-500 - Великобританія, Франція,
- 270 – Австрія,
- 23 у 2007 р. - Польща.

- процедура відбору (скрінінг):

- в провінції Зальцбург - 300 на рік!
- Польща не представила даних.

Звіт ЄК – висновки (2)

Різний обсяг впровадження

- СЕО як інструмент:
 - планування,
 - тільки оцінки.
- Плюси
 - формалізація багатьох процесів планування,
 - впровадження питань охорони довкілля до планування,
 - підвищення прозорості та доступу до участі у плануванні,
 - уникнення витрат на етапі конкретних проектів.

Звіт ЄК - перспективи зміни

- Немає необхідності негайних змін
 - хоча деякі впливають із протоколу СЕО.
- Необхідність створення групи експертів СЕО для розгляду обсягу змін, включаючи:
 - поєднання директив СЕО та ОВД,
 - конкретизація вимог та зменшення довільності:
 - сфера застосування,
 - формалізація визначення обсягу та рівня деталізації інформації, що має бути включена до екологічного звіту,
 - видання нових рекомендацій.