

**Экологическое правовое
законодательство ЕС и международная
стандартизация в области
экологического менеджмента**

**Семинар
Апрель 2006**

Содержание:

1. Европейская политика в области экологии.
2. Области экологического законодательства.
3. Обзор европейских директив в области экологии.
4. Международная стандартизация в области экологического менеджмента.
5. Технические регламенты в области экологической безопасности - опыт в СНГ.

Экологическое законодательство ЕС

Конвенции Европейского Сообщества от 1951 и 1957 годов не содержат какого-либо регулирования относительно общей природоохранной политики.

Во время бума послевоенных годов ни правительства стран, ни международные организации не осознавали приближающихся экологических проблем.

Только в начале 70-х годов Европейское Сообщество осознало, загрязнение окружающей среды является международной проблемой, которая не может быть решена только на национальном уровне.

Разработка экологического законодательства ЕС

В 1972 г. главы государств Европейского Сообщества созвали Европейскую Комиссию для разработки проекта программы действий в области охраны окружающей среды.

Таким образом, была признана необходимость создания общей политики Европы в области охраны окружающей среды.

Разработка экологического законодательства ЕС

В последующие годы зарождающийся единый рынок способствовал разработке природоохранного законодательства Сообщества, так как различия внутреннего законодательства стран препятствовали осуществлению четырех основных свобод: свободное движение товаров, людей, услуг и капитала.

В частности, свободное движение товаров было затруднено из-за различия правил относительно состояния продукта.

Определения

- Директивы ЕС предназначены для стран - участников и должны быть преобразованы в национальное законодательство до того, как они станут обязательными для граждан этих стран.
- Регламенты ЕС распространяются на каждую отдельную страну-участника с непосредственным воздействием на граждан этих стран.

Роль участников в экологической политике ЕС

Согласно постановлению Федерального Конституционного Суда от 1993 года, Европейский Союз является межгосударственным союзом.

Следовательно, его учреждения отличаются от учреждений обычного государства: ЕС не имеет правительства, и полномочия Европарламента по определению законодательства ограничены, поэтому важно знать роль различных участников в законодательстве Европейского Союза.

Европейское Агентство по охране окружающей среды

В 1990 году Совет Европейского Союза принял решение основать Европейское Агентство по охране окружающей среды (ЕАООС).

Однако, из-за разногласий относительно места его расположения, Агентство начало функционировать в Копенгагене лишь в 1994 году.

Оно является единственным специализированным учреждением ЕС по вопросам экологической политики.

Его целью является поддержка Комиссии путем предоставления и обработки информации.

Природоохранные органы стран-участников ЕС

Все страны-участники ЕС имеют природоохранные органы.

В некоторых странах существуют специальные Министерства (Исландия, Норвегия, Польша, Эстония, Финляндия), в других - созданы агентства (Словакия, Швеция, Румыния).

Иногда экологические вопросы включены в задачи «комплексного» министерства (Великобритания, Германия, Кипр, Греция).

Это зависит от традиций, потребностей и особенностей каждого государства.

Информационная система

Очень важная роль в проведении экологической политики отводится информационной системе. Одним из элементов системы является Евробарометр.

В 1999 году ГУ по охране окружающей среды провело опрос с целью выяснить, как европейцы оценивают состояние окружающей среды.

В целом, 83% опрошенных считают, что охрана окружающей среды должна являться приоритетом ЕС, и 55% считают, что решения, касающиеся охраны окружающей среды, должны приниматься на уровне ЕС.

Другие участники

Природоохранная политика Сообщества требует от **стран-участников** приведения их национального законодательства в соответствие с законодательством ЕС, в частности внесения директив ЕС в национальные законы и гарантирования их выполнения.

Ассоциации, в особенности, имеют большое влияние на природоохранную политику Европы. Как правило, влияние промышленного сектора, имеющего финансовые и трудовые ресурсы, считается выше, чем влияние природоохранных организаций.

Другие участники

Население оказывает, но не сильное влияние на природоохранную политику Европы.

Так граждане могут направлять свои жалобы в Комиссию, при определенных обстоятельствах могут обращаться в Европейский суд для возбуждения дела, могут участвовать в недавно введенных в практику интернет-консультациях по определенным отраслям деятельности Европейской Комиссии.

Общие задачи

Природоохранная политика Сообщества должна способствовать осуществлению следующих задач:

- сохранение, охрана и улучшение качества окружающей среды;
- охрана здоровья людей;
- целесообразное и рациональное использование природных ресурсов;
- выдвижение мероприятий на международный уровень для решения региональных или глобальных экологических проблем.

Принципы действия

Согласно Договору, деятельность Сообщества должна включать политику в области охраны окружающей среды.

Это общее заявление, однако, не обязывает принимать конкретные решения (принцип ограниченных индивидуальных полномочий).

Поэтому стандарт дополнительной компетенции четко определяет широкие полномочия Сообщества по принятию решений в области охраны окружающей среды.

Принципы природоохранной политики Сообщества

- принцип решения проблем в первую очередь на местном уровне
- высокий уровень защиты
- происхождение, источник
- региональное дифференцирование
- предупредительные меры
- загрязнитель платит, выделение средств
- устойчивость
- интегрированная охрана окружающей среды

Инструменты природоохранного законодательства Сообщества

Европейская Комиссия разрабатывает программы действий по охране окружающей среды ЕС и передает их на утверждение Совету.

Согласно Маастрихтскому договору (1991 г.) решения принимаются совместного с Европейским Парламентом.

Программы действий являются политическими программами, имеющими обязательную силу только в определенной мере.

Инструменты природоохранного законодательства Сообщества

Они включают в себя задачи и приоритеты природоохранной политики Сообщества, анализ требуемых действий и планируемые мероприятия.

Программы действий также используются для введения новых разработок. До настоящего времени было принято шесть программ действий (1973, 1977, 1983, 1987, 1992, 2002 г.).

Инструменты природоохранного законодательства Сообщества

Действующая в настоящее время программа «Окружающая среда 2010: Наше будущее, наш выбор» придает особое значение предоставлению полномочий гражданам и совместного развития новых моделей производства и потребления, где должны быть использованы инновационные методы.

Приоритетные области действующей программы

- изменение климата
- здоровье и окружающая среда
- природа и биообразование
- устойчивое управление природными ресурсами

Доступ к информации о состоянии окружающей среды

Доступ к первичной информации регулируется **двумя** видами нормативных документов:

Первая категория применяется к обмену информацией между Сообществом и странами-участниками.

Различные положения и директивы обязывают правительства стран-участников осуществлять сбор определенной информации и передавать ее Комиссии.

Например, это касается информации о качестве поверхностных вод.

Доступ к информации о состоянии окружающей среды

Вторая категория положений включает право любого **гражданина** Союза на получение в соответствующих государственных органах информации, касающейся состояния окружающей среды.

Следовательно, каждый гражданин имеет право почти неограниченного доступа к документации Совета или Комиссии, с учетом определенных формальных требований, например, письменного заявления.

Доступ к информации о состоянии окружающей среды

Для соответствия Конвенции ЕС принял новую Директиву (2003 г.) о доступе общественности к экологической информации.

Эта директива была введена в национальное законодательство Германии, и был издан Акт об Экологической Информации, целью которого является обеспечение доступа и распространение информации о состоянии окружающей среды, гарантируемое государственными органами.

Основные положения Орхуской Конвенции (1998 г.)

- Право широкого доступа к информации о состоянии окружающей среды
- Усиление участия общественности в принятии решений относительно утверждения промышленных объектов (заводов) (ОВОС, см. главу 4.3, Комплексное предотвращение и контроль загрязнения (ИПРС) предприятий)
- Увеличение участия общественности в разработке планов, политики и общего законодательства в области охраны окружающей среды
- Право каждого гражданина или заинтересованных лиц оспаривать государственные решения в суде

Инструменты оценки воздействия на окружающую среду

Уже в 1985 году было издано распоряжение, обязывающее страны-участников проводить Оценку Воздействия на Окружающую Среду (ОВОС) для определенных проектов.

ОВОС является независимым исследованием с целью определения воздействия на окружающую среду, которое будет иметь тот или иной проект (например, проекты крупного строительства), проводимое до осуществления самого проекта.

Инструменты оценки воздействия на окружающую среду

Результаты ОВОС учитываются при выдаче разрешения на осуществление проекта.

Второй инструмент, Стратегическая Оценка Воздействия (СОВОС), используется не для конкретных проектов, а при разработке стратегий, планов и программ, особенно при пространственном планировании.

Политика интегрированного продукта (IPP)

В июне 2003 г. Комиссия приняла Обращение к Совету и Европарламенту под названием «Политика интегрированного продукта – создание понятия жизненного экологического цикла».

Эта политика была основана на положениях «Зеленой книги о политике интегрированного продукта» (2001 г.).

Политика интегрированного продукта (IPР)

Цель IPР – способствовать развитию рынка экологически чистой продукции и общественному обсуждению данной темы.

Концепцией являлась подготовка к продвижению продукции, имеющей наименьшее воздействие на окружающую среду в течение ее жизненного цикла.

Схема экологического менеджмента и аудита (EMAS)

В 2001 г. было пересмотрено регулирование по вопросам участия Сообщества в системе экологического менеджмента и аудита, и был открыт доступ всем организациям.

Это было сделано, с одной стороны, с целью установления тесного сотрудничества государственных органов и организаций, и с другой стороны, для усиления ответственности организаций путем внедрения схем управления окружающей средой.

Схема экологического менеджмента и аудита (EMAS)

Экологический аудит способствует контролю деятельности, имеющей потенциальное воздействие на окружающую среду.

Участие в схеме является добровольным, и аудит осуществляется независимым аудитором.

Организациям, успешно прошедшим эту процедуру, выдается соответствующий сертификат, что повышает имидж компании.

Европейская экологическая маркировка

С внедрением единого рынка, в 1993 г. была введена единая экологическая маркировка, указывающая на продукцию более благоприятную по отношению к окружающей среде, чем конкурирующие товары.

При выдаче экологического знака учитывается весь жизненный цикл продукции «от колыбели до могилы». Следовательно, такая продукция должна оказывать наименьшее воздействие на окружающую среду на всех стадиях своего существования.

Экологическая ответственность

В апреле 2004 г. ЕС приняло директиву, устанавливающую систему экологической ответственности с целью предотвращения и устранения трансграничного загрязнения окружающей среды.

Согласно принципу «загрязнитель платит», оператор, чья деятельность нанесла или может нанести ущерб окружающей среде, несет за него ответственность. В связи с этим, нет необходимости доказывать его вину или небрежность.

Экологическая ответственность

Неправительственные организации наделены широкими правами: они имеют право обращаться с просьбой в компетентные органы о возбуждении дела против ответственного оператора.

Более того, они также могут обращаться в суд с целью проверки законности действий или бездействия компетентных органов.

Финансовые инструменты

ГУ по охране окружающей среды имеет в своем распоряжении ряд финансовых инструментов.

Основным является программа LIFE, оказывающая содействие проектам по охране окружающей среды, способствующим сохранению или восстановлению природы на территории стран сообщества или определенных третьих стран.

В частности, она финансирует проекты по открытию исторических и культурных памятников природы в качестве объектов экотуризма.

Сертификаты на загрязнение окружающей среды

Сравнительно новым инструментом природоохранного законодательства Сообщества являются сертификаты на продажу выбросов, в частности, по схеме продажи объемов выбросов парниковых газов, основанной на указе, принятом в 2003 г.

Основная идея – интегрирование производственных факторов, таких как воздух и вода, доступ к которым до настоящего времени являлся бесплатным, в экономический цикл, и установление их стоимости.

Сертификаты на загрязнение окружающей среды

С этой целью государственные учреждения в различных регионах издают указы, определяющие максимальное количество выбросов, разрешенных для того или иного региона.

С учетом данных максимальных величин компаниям выдаются сертификаты с правом возможной продажи. Они разрешают компании выброс определенного количества парниковых газов в год.

Области экологического законодательства ЕС

Европейское экологическое законодательство охватывает следующие направления: «охрана природных сред», «защита от опасной деятельности и веществ» и «управление и природные ресурсы».

Кроме того, должны учитываться и нормативные документы, принятые в других направлениях, также имеющие отношение к вопросам охраны окружающей среды. В частности, это относится к законодательству в области сельского хозяйства, транспорта и строительной политики.

Договор основания Европейского Сообщества (Договор)

Основан странами-участниками, основной закон, основа деятельности Сообщества.

Директивы и техническое регулирование

Издаются ЕС, законодательство второго уровня.

Области экологического законодательства ЕС

- Охрана сред
- Защита от опасной деятельности и веществ
- Управление природными ресурсами

Охрана сред

Охрана вод:

Гарантия качества поверхностных вод, обеспечение водоснабжения

Охрана атмосферного воздуха:

Нормирование выбросов и стандарты качества атмосферного воздуха (напр. мелко-дисперсная пыль или озон)

Охрана природы:

Биоразнообразие, места обитания диких животных

Защита от шума:

Нормативные документы относительно допустимого уровня шума

Защита от опасной деятельности и веществ

Опасные вещества:

Состав, утилизация и транспортировка опасных веществ

Промышленные риски:

Напр. минимальные требования к водному транспорту (судам)

Биотехнология и генная инженерия:

Применение и выпуск генно-модифицированных организмов

Управление и природные ресурсы

Охрана климата:

Защита атмосферного и озонового слоя,
сокращение выбросов CO₂

Закон об отходах:

Ликвидация и переработка отходов, регулирование
импорта и экспорта

Управление окружающей средой:

Схема экологического менеджмента и аудита
(EMAS)

Оценка воздействия на окружающую среду:

ОВОС и СОВОС

Международная стандартизация

Стандарты серии ИСО 9000 и ИСО 14000 являются одними из наиболее широко известных стандартов ИСО. **Стандарты ИСО 9000 и ИСО 14000 реализуются 760 900 организациями в 154 странах.**

Стандарт ИСО 9000 стал международным эталоном для требований к управлению качеством при взаимодействии бизнес-бизнес, а стандарт ИСО 14000 достигнет такого же, если не большего, результата в области выполнения организациями экологических требований.

Международная стандартизация

Серия **ИСО 14000** связана, главным образом, с «**управлением окружающей средой**».

Это означает, что организация должна:

- минимизировать вредное воздействие от своей деятельности на окружающую среду и
- постоянно улучшать свою деятельность в области охраны окружающей среды.

Международная стандартизация

Подавляющее большинство стандартов ИСО разработаны для одного конкретного продукта, материала или процесса.

Тем не менее, стандарты серии ИСО 9000 и ИСО 14000, получившие всемирную репутацию, известны как «стандарты всеобщей системы управления».

Международная стандартизация

«**Всеобщий**» означает, что эти стандарты могут применяться:

- к любой организации, независимо от ее размера и производимой продукции,
- в случае даже если «продукция» является услугой,
- в любой сфере деятельности, и
- независимо от того, является ли организация предприятием бизнеса, общественной администрацией или государственным департаментом.

Международная стандартизация

«**Всеобщий**» также означает, что не важно, какой объем деятельности имеет организация.

Если ей требуется создание системы управления качеством или системы управления окружающей средой, то такая система будет иметь некоторое количество отличительных признаков.

Эти требования будут обеспечиваться соответствующими стандартами серии ИСО 9000 или ИСО 14000.

Международная стандартизация

«Система менеджмента» относится к структуре организации по управлению ее процессами или деятельностью, которые трансформируют ввод ресурсов в конечную продукцию или услугу, отвечающую задачам организации, таким как удовлетворение требований потребителя к уровню качества, соответствие нормам или выполнению экологических задач.

Преимущества ИСО 14001 для бизнеса

Сегодня бизнес является не просто продажей продукции или услуг потребителю. В условиях стремительного развития всемирного рынка наличие ряда общих правил является необходимым для осуществления торговли.

В то же время, эти правила должны быть достаточно гибкими для их применения, как к компаниям в Казахстане, так и в Японии или Германии.

Преимущества ИСО 14001 для бизнеса

В условиях единого мирового рынка организации необходимо продемонстрировать свою способность к умелому деловому управлению, включающему вопросы охраны окружающей среды.

Растущее число фактов доказывает, что в конечном итоге это положительно отражается на финансировании, страховании, маркетинге, регламентировании и других сферах деятельности организации.

Преимущества ИСО 14001 для бизнеса

Система Управления Охраной Окружающей Среды (СУООС) предоставляет детальную концепцию выполнения экологических требований и реализации вышеназванных преимуществ.

По состоянию на конец 2001 года Международный стандарт ИСО 14001 используется в качестве модели для внедрения СУООС 37000 организациями в 112 странах мира. Существует ряд причин для внедрения СУООС.

Преимущества ИСО 14001 для бизнеса

Бизнес признает недостаточность фокуса только на «командовании и управлении» для достижения желаемых результатов деятельности.

ИСО 14001 является полезным инструментом для перехода от статуса соблюдения установленных норм к позиции повышения производительности и конкурентоспособности.

Преимущества ИСО 14001 для бизнеса

Очевидно, что компании, управляющие не только стандартными экономическими факторами, но и влияющими на их бизнес экологическими и социальными факторами, имеют финансовые показатели выше, чем те компании, которые не осуществляют управление всеми тремя элементами.

ИСО и окружающая среда

«Думать глобально, действовать локально» – хорошо известное кредо в решении экологических проблем, - также выражает задачи большинства экологических стандартов ИСО.

Данные стандарты отражают соглашение всех стран мира по организации надлежащей охраны окружающей среды в международном контексте и могут применяться на практике для каждого конкретного случая организациями по всему миру.

ИСО и окружающая среда

ИСО имеет двухсторонний подход с целью обеспечения соответствия потребностям как всех заинтересованных сторон бизнеса, промышленности, государственных органов и неправительственных организаций, так и потребителей в области охраны окружающей среды.

ИСО и окружающая среда

Во-первых, ИСО разработан целый ряд стандартов по методам отбора проб и их анализу для решения экологических проблем.

Разработано более 350 международных стандартов по мониторингу качества воздуха, воды, почв, а также уровням шума и радиации.

В ряде стран они служат технической основой для экологического регулирования.

ИСО и окружающая среда

Во-вторых, ИСО были разработаны стандарты, которые призваны помочь сделать действенным управление окружающей средой.

Эти стандарты могут применяться в организации любого типа, государственного или частного сектора (от компаний до администраций и коммунальных служб).

ИСО и окружающая среда

Для широкого внедрения такого подхода в 1993 году ИСО основала новый технический комитет ИСО/ТК 207 – Управление окружающей средой.

Этот шаг стал конкретным проявлением обязательства ИСО реагировать на комплексные требования «устойчивого экономического развития», озвученные в 1992 году в Рио-де-Жанейро на Конференции ООН по окружающей среде и устойчивому развитию.

ИСО и окружающая среда

Сегодня, международные делегации экологических экспертов из 66 стран, включая 27 развивающихся стран, являются членами ИСО/ТК 207.

Кроме того, 35 международных неправительственных и бизнес организаций принимают участие в качестве связующего звена.

Выбор национальных делегаций осуществляется заинтересованным институтом государственных стандартов, и их задачей является согласование вопросов, выдвинутых Техническим Комитетом ИСО/ТК 207, на государственном уровне.

ИСО и окружающая среда

Данное согласование на государственном уровне вытекает из процесса консультаций с заинтересованными сторонами каждой страны.

С самого начала было принято, что ИСО/ТК 207 должен тесно сотрудничать с ИСО/ТК 176, Управление качеством и контроль качества – технический комитет ИСО, отвечающий за серию стандартов ИСО 9000 по управлению качеством – в области систем управления, аудита и относящейся к ним терминологии.

ИСО и окружающая среда

Успешные шаги были предприняты с целью гарантирования совместимости стандартов ИСО по управлению окружающей средой и управлению качеством, включая общие руководства по стандартам экологического аудита и/или аудита качества.

Большое спасибо за внимание!

