

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOŚ, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Jerzy Jendrośka

Regulacja prawna ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do programów i planów (strategiczna OOS) w Unii Europejskiej i prawie międzynarodowym - stan prac

Część I

Wprowadzenie

W roku 2000 spodziewane jest długo oczekiwane w Unii Europejskiej uchwalenie dyrektywy dotyczącej strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Kwestia ta była od dawna przedmiotem wielu sporów i kontrowersji, a prace nad tą regulacją prawną zapoczątkowane były już w latach 70., gdy w ogóle zaczęto zastanawiać się nad uregulowaniem kwestii ocen oddziaływania na środowisko w Europie¹. Prace te nabrały przyspieszenia w drugiej połowie 1999 roku wraz z ogłoszeniem przez Komisję projektu tej Dyrektywy z 26 października 1999r. (COM/99/73). Na projekcie tym oparte są m.in. rozwiązania rządowego projektu ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie skierowanego do Sejmu RP (druk 1616). Tymczasem projekt dyrektywy z 26 października ubiegłego roku był przedmiotem licznych kontrowersji i ożywionych negocjacji. W ich efekcie powstało kilka nieformalnych projektów, zaś w ostateczności 13 grudnia 1999r. ogłoszono tzw. common position. W kwietniu oczekuje się formalnego zaakceptowania projektu co pozwoli na ostateczne uchwalenie dyrektywy jesienią tego roku.

Dodatkowym elementem jest tutaj formalne zgłoszenie na konferencji Europejskich Ministrów Ochrony Środowiska i Zdrowia odbywającej się w czerwcu w Londynie przez Republikę Czeską (popartą przez pozostałe kraje Grupy Wyszehradzkiej, w tym Polskę) propozycji podjęcia prac nad wiążącym instrumentem prawa międzynarodowego w sprawie strategicznych OOS w postaci protokołu do Konwencji z Aarhus. Kwestia ta wywoła sporo kontrowersji i w marcu planowane jest w Genewie spotkanie ekspertów pracujących w ramach zarówno Konwencji z Espoo jak i Konwencji z Aarhus dla ustalenia, w ramach której z tych konwencji planowany instrument dotyczący strategicznych OOS powinien powstać.

Wszystko to sprawia, iż kwestia strategicznych ocen oddziaływania na środowisko nabiera aktualności. Warto zatem poświęcić jej nieco uwagi. Część I artykułu omawia genezę i kierunki prac nad uregulowaniem strategicznych OOS w Unii Europejskiej.

Geneza prac nad strategicznymi OOS w Unii Europejskiej

W większości krajów rola OOS jako instrumentu kształtowania przestrzennego zagospodarowania ograniczona jest do wykorzystywania oceny oddziaływania na środowisko na etapie zatwierdzania konkretnych projektów inwestycyjnych. Tak więc odnosi się to do ostatniej fazy kontroli gospodarki przestrzennej, fazy w której zatwierdza się raczej jedynie szczegóły usytuowania konkretnego projektu na podstawie wcześniejszych planów zagospodarowania. W oczywisty sposób zawęża to zastosowanie OOS, w tym zwłaszcza często czyni bezprzedmiotowym analizę rozwiązań wariantowych, co jest przecież uważane za kluczowy element tej instytucji ocen².

W coraz większej liczbie krajów wraca się zatem do oryginalnego modelu amerykańskiego, w którym przedmiotem OOS są również programy, plany itp. Stosowanie OOS w odniesieniu do tego typu dokumentów o charakterze strategicznym coraz powszechniej uważane jest za kwestię o fundamentalnym znaczeniu dla wdrażania zrównoważonego rozwoju w kontekście ustaleń Konferencji z Rio de Janeiro i Agendy 21³. W krajach europejskich dotyczy to zwłaszcza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które w niektórych krajach poddaje się nawet procedurze OOS dotyczącej konkretnych projektów. Im bardziej jednak ogólny jest rodzaj planu czy programu, tym bardziej różny jest charakter zarówno procedury, jak i metodologii oceny, stosowanych w odniesieniu do OOS dotyczących konkretnych projektów i OOS tzw. strategicznych (tzn. dotyczących planów, programów, polityk i propozycji legislacyjnych), przy czym widać tendencje do pomijania formalnych wymagań odnośnie sporządzania oficjalnej dokumentacji, przeprowadzania konsultacji z organami ochrony środowiska oraz społeczeństwem⁴. Wszystko to sprawiło, iż coraz

1 Szerokie omówienie tych prac na tle zmieniającego się klimatu politycznego wokół tego zagadnienia zob. Ch. Hey, Strategic Environmental Impact Assessment 1977-1995, ELNI Newsletter, No2/1996, s.9-16

² Zob. na ten temat np. P. Hamblin, The Holy Grail for EIA (w) International Environmental Impact Assessment, Cameron and May, London, s.43-49

³ Zob. Economic Commission for Europe, Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes, United Nations, New York, 1992, s.1-8

⁴Zob. N. Lee and J. Hughes, Strategic Environmental Assessment Legislation and Procedures in the Community. Final Report, March 1995, EIA Centre, University of Manchester, Manchester

powszechniejsze stało się przekonanie o potrzebie powrotu do koncepcji leżących u źródeł regulacji prawnej OOS w Europie i uregulowania tej problematyki na poziomie Wspólnoty⁵.

Kierunki prac nad dyrektywą

Długo opracowywana regulacja prawna Wspólnoty Europejskiej dotycząca tzw. strategicznych OOS jest obecnie bliska ukończenia. Jak już wspomniano, z powodów politycznych zrezygnowano z połączenia tej regulacji prawnej z Dyrektywą 85/337 i zdecydowano się uchwalić tutaj odrębną dyrektywę. Uważa się, iż będzie to rozwiązanie bez precedensu w świecie, gdyż wszędzie, gdzie uregulowane jest wykonywanie zarówno OOS strategicznych, jak i dotyczących konkretnych projektów ma to miejsce w jednej regulacji prawnej⁶. Tylko wtedy bowiem możliwe jest zapewnienie niezbędnej jednolitości podejścia. Pewne różnice w technikach i metodach oceny nie mają znaczenia, gdyż obydwa rodzaje OOS mają charakter proceduralny, aspekty proceduralne zaś - jak się uważa - są zasadniczo podobne w obydwu wypadkach i obejmować powinny takie elementy jak ustalenie zakresu oceny czy też konsultacja i udział społeczeństwa⁷.

Pomimo powyższych zastrzeżeń przesądzone jest chyba, że przyszła regulacja prawna Wspólnoty na temat strategicznych OOS będzie miała (przynajmniej na początku) formę odrębnej dyrektywy. Długo rozważano, czy ma ona być określana jako tzw. Strategic Environmental Assessment (według projektu z 1995r.), czy też po prostu jako OOS w odniesieniu do programów, planów itp. (w projekcie z czerwca 1996r. oraz projekcie oficjalnie przedstawionym przez Komisję 25 marca 1997r.⁸, a także ostatecznym projekcie z grudnia 1999 roku). Jedyne poważniejsze różnice między tymi projektami dotyczą rodzajów aktywności wymagających oceny⁹, przy czym sporo dyskusji budziła kwestia ujęcia "polityk" jako rodzajów dokumentów wymagających OOS - efekt tego widać w ostatnim oficjalnym

⁵ Zob. P. Hamblin, Strategic Environmental Assessment: The Need for European Action, ELNI Newsletter No2/1996, s.30-31

⁶ Zob. W. Sheate, Making an Impact. A Guide to EIA Law and Policy, Cameron and May, London, 1994, s.146

⁷ Ibidem s.146

⁸ Commission proposal for a Council Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (97/C 129/08) COM (96)51 Final -96/0304 (SYN), Official Journal No C129/14

⁹ Zob. na ten temat np. B. Gebers, Draft on Strategic Environmental Impact Assessment, ELNI Newsletter No2/1995, s.34

projekcie, gdzie mówi się już tylko o programach i planach, co dla niektórych państw członkowskich ma dość odmienne implikacje¹⁰. Znacznie więcej między tymi projektami jest jednak cech wspólnych. We wszystkich przypadkach widać wyraźną tendencję do sformułowania tej dyrektywy na wzór i podobieństwo Dyrektywy 85/337. Wszystkie projekty planują podobny do zastosowanego w odniesieniu do konkretnych inwestycji sposób ustalania rodzajów działalności podlegających OOS, podobne reguły proceduralne i nawet podobne zapisy dotyczące zawartości dokumentacji OOS, a także udziału społeczeństwa w procedurze.

Różnice jeśli chodzi o podejście do udziału społeczeństwa wynikają z chęci pozostawienia większej swobody państwom członkowskim. Stąd też konsekwentnie mówi się tylko o "zainteresowanych" (public concerned), przy czym w wersji z czerwca 1996r. wskazywało się, iż mowa jest tutaj również i o organizacjach, w wersji oficjalnej z marca 1997r. pozostawia się całkowitą swobodę w określeniu, kto na danym etapie procedury jest "zainteresowany", a zatem powinien uzyskać dostęp do projektu planu lub programu oraz możliwość wypowiedzenia się. Uznaniu państw członkowskich pozostawia się też określenie metod konsultacji, nie wskazując ich nawet przykładowo (tak jak czyni to Dyrektywa 337/85).

Do podstawowych przyczyn opóźniania się wejścia w życie regulacji prawnej dotyczącej strategicznych OOS należy nie tylko brak woli politycznej u niektórych państw członkowskich, ale też i napięcia polityczne pomiędzy organami Wspólnoty¹¹. Dodać tutaj należy, iż sama Komisja - obwiniana często o niechęć do poddawania się tym samym wymaganiom jakie prawo Wspólnoty przewiduje dla organów administracji państw członkowskich, w przypadku strategicznych OOS zrobiła pierwszy krok i w 1993 roku wprowadziła wewnętrzne przepisy przewidujące rodzaj OOS w odniesieniu do propozycji legislacyjnych¹² oraz w przypadku dysponowania środkami tzw. funduszy strukturalnych (mówi się tutaj o "embrionalnej postaci" OOS)¹³. W dalszym ciągu jednak rola Komisji postrzegana jest tutaj w kontekście „podwójnej moralności”, co dobitnie potwierdziła ostatnio sprawa C-321/95 Greenpeace International i inni przeciwko Komisji Europejskiej przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. W sprawie tej Greenpeace wraz z grupą

¹⁰ Zob. S. Tromans and Ch. Roger-Machart, Strategic Environmental Assessment: Early Evaluation Equals Efficiency?, *Journal of Planning Law*, November 1997, Sweet and Maxwell, s.993-996

¹¹ Zob. Ch. Hey, *Strategic Environmental Impact Assessment 1977-1995*, op.cit.s.14-15

¹² Zob. R. Macrory, *The Scope of Environmental Law (w) European Environmental Law. A Comparative Perspective*, op. cit. s.11

mieszkańców jednej z Wysp Kanaryjskich oskarżali Komisję o finansowanie projektu infrastrukturalnego zatwierdzonego przez władze hiszpańskie z naruszeniem wymagań OOS przewidzianych przez Dyrektywę 85/337. Skarga została wprawdzie 2 kwietnia 1998 roku oddalona, gdyż Trybunał odmówił powodom legitymacji skargowej, tym niemniej w literaturze podnosi się nie tylko "podwójna moralność" komisji, ale i oskarża Trybunał o podobne praktyki; o ile bowiem chętnie uwzględnia skargi na nieprzestrzeganie prawa Wspólnoty przez władze państw członkowskich to niezbyt skłonny jest poddawać sądowej kontroli działania Komisji¹⁴.

Presja międzynarodowa ze strony krajów kandydackich, zmiana składu Komisji oraz zmiany rządów w niektórych krajach Unii, a także determinacja niektórych krajów członkowskich Unii (takich jak np. Włochy czy Finlandia) spowodowały, iż udało się ostatecznie osiągnąć pewien kompromis odzwierciedlony w projekcie z 13 grudnia 1999 roku pozwalający mieć realne szanse na uchwalenie tej dyrektywy jeszcze w 2000 roku. W myśl tego projektu dyrektywy wymóg wykonywania oceny oddziaływania na środowisko dotyczyć będzie programów i planów (bez „polityk”) przygotowywanych na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego w odniesieniu do rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki oraz zagospodarowania terenu.

W Części II artykułu przedstawiona zostanie bliżej treść tego projektu dyrektywy na tle kontrowersji odnośnie pewnych regulowanych w niej spraw.

Dr Jerzy Jendrośka,
Centrum Prawa Ekologicznego
Wrocław

¹³ Zob. Ch. Hey , Strategic Environmental Impact Assessment 1977-1995, op.cit.s.13

¹⁴ Zob. szerzej na ten temat S. Deiman, ECJ Decides on Standing in Environmental Matters, ELNI Newsletter No1/1998, s.39-42