

Andrzej Jan Kras

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

OCENA ODDZIAŁYWANIA NIEKTÓRYCH PROGRAMÓW I PLANÓW NA ŚRODOWISKO W ŚWIECIE POSTANOWIEŃ DYREKTYWY 2001/42/WE

1. Wstęp

Efektywna polityka ekologiczna stanowi jeden z najważniejszych celów Unii Europejskiej. Ma to swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa wspólnotowego, gdzie podkreśla się, że „wymogi środowiska powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu i realizacji polityk Wspólnoty” [TWE, art. 6]. Równocześnie „polityka wspólnotowa w dziedzinie ochrony środowiska ma przyczyniać się do zachowania, ochrony i poprawy jego jakości” [TWE, art. 176]. W związku z powyższym coraz większą uwagę koncentruje się na wstępnej ocenie wpływu na przyrodę przedsięwzięć, które mają zostać zrealizowane w przyszłości. Działanie takie, polegające na systematycznym i metodologicznie poprawnym gromadzeniu i analizie danych związanych z wdrożeniem przedsięwzięcia, w celu oszacowania jego efektywności i skuteczności, nosi miano oceny oddziaływania na środowisko.

2. Tło historyczne

Przekonanie o doniosłości sporządzania ewaluacji, nie tylko w odniesieniu do konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, ale też i w relacji do poprzedzających je planów, programów i podobnych dokumentów strategicznych, z czasem znalazło swoje odzwierciedlenie w systemach legislacyjnych wielu państw. Szybkość wprowadzania rozwiązań prawnych obejmujących tę problematykę była w każdym przypadku osobną kwestią, bardzo często determinowaną takimiż czynnikami, jak: bieżący system polityczno-ekonomiczny, dotychczasowe ramy prawne i organizacyjne, struktura administracji, system wartości, tradycje, wzorce kulturowe funkcjonujące w społeczeństwie, powiązania i zobowiązania międzynarodowe czy też stan nauki i techniki. Równocześnie długo brakowało wiążących postanowień, które określałyby pewien standard prawny o charakterze międzynarodowym. Cezurą czasową był rok

2001, kiedy to w czerwcu uchwalono Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE o ocenie oddziaływania niektórych planów i programów na środowisko. Przyjęta dyrektywa (zwana również dyrektywą SEA) była rezultatem starań skoncentrowanych na wypracowaniu jednolitej, europejskiej formuły oceny *ex ante* wpływu realizacji poszczególnych planów i programów na przyrodę.

Proces opracowania niniejszych regulacji prawnych w wymiarze wspólnotowym, obejmujący strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko naturalne (OOŚ), należy zaliczyć do wyjątkowo długich i trudnych [Feldmann, Vanderhaegen, Pirotte 2000, s. 40]. Od momentu przyjęcia propozycji dyrektywy do jej pierwszego czytania minęło bowiem trzy lata, a jej ogłoszenie poprzedzały kolejne dwa lata prac legislacyjnych. Wynikało to głównie z braku woli politycznej niektórych państw członkowskich, ale również z napięć politycznych, jakie miały miejsce pomiędzy organami Wspólnoty [Hey 1996, s.14-15]. Komisja Europejska deklarowała objęcie ewaluacją poszczególnych dokumentów strategicznych. W swoich dążeniach była popierana przez Parlament Europejski oraz niektóre kraje członkowskie, jednakże sprzeciw ze strony Rady oraz krytyka przeciwników tej koncepcji wyraźnie osłabiały podejmowane działania [Feldmann, Vanderhaegen, Pirotte 2000, s. 38]. Rada, co było zgodne z dotychczasową praktyką, prezentowała idee złożonego uregulowania prawnego, zakładano bowiem, że tylko poprzez takie rozwiązanie „możliwe jest zapewnienie prawidłowego *stopniowania* oceny (*tiering*), a tym samym niezbędnej jednolitości podejścia do oceny w ujęciu wertykalnym” [Hamblin 1996, s. 48]. Zwolennicy koncepcji regulacji rozłącznej argumentowali jednak, że „osiągnięcie tych samych celów możliwe jest również w ramach odrębnych aktów prawnych i wymaga jedynie odpowiednich rozwiązań szczegółowych”, co zostało ostatecznie przyjęte do realizacji¹.

Podczas przygotowania dyrektywy kwestią dyskusyjną był zakres dopuszczalności udziału społeczeństwa w procedurze oceny dokumentów strategicznych. Poza wątpliwościami była konieczność poszerzenia obszaru swobody państw członkowskich w tym zakresie, w konsekwencji czego pozostawiono dowolność nawet w wyborze metody konsultacji. Równocześnie w toku prac nad dyrektywą stopniowo poszerzano jej zakres podmiotowy, początkowo wskazując tylko na „zainteresowaną społeczność”, później na „zainteresowanego”, by w finalnej wersji wskazać na „społeczeństwo, które jest lub może być dotknięte skutkami lub ma interes w procesie decyzyjnym regulowanym w dyrektywie” [Feldmann, Vanderhaegen, Pirotte 2000, s. 39].

3. Treść i cechy charakterystyczne dyrektywy

Część normatywną dyrektywy poprzedza zwięzłe wprowadzenie do zagadnienia, w którym przybliżono tło legislacyjne dokumentu, wskazano jego charakter prawny oraz podstawowe założenia niniejszej regulacji. Autorzy aktu prawnego

¹ Zob. uzasadnienie do projektu [Projekt dyrektywy z 1991 roku...].

podkreślili również jego doniosłość, wskazując, iż przyjęcie jednolitych procedur w zakresie postępowania w sprawie oceny wpływu na środowisko na poziomie planowania i programowania pozwoli na konstruowanie trwalszych i skuteczniejszych rozwiązań w procesie podejmowania decyzji [SEA, preambuła, pkt 5]. Równocześnie określone dyrektywą ramy prawne mają jedynie charakter minimalny, a ujęte regulacją rozwiązania wskazują tylko te działania, których realizacja wynika z konieczności osiągnięcia celów ustalonych w traktatach. Szczegółowe regulacje prawne w zakresie systemów ocen wpływu na środowisko pozostawiono w gestii państw członkowskich [SEA, preambuła, pkt 6, pkt 8].

Wprowadzenie do dyrektywy wskazuje, iż w procesie dokonywania ocen oddziaływania na środowisko szczególnie duży nacisk położony został na kwestie przeprowadzania konsultacji, zarówno z organami odpowiedzialnymi za sprawy ochrony środowiska, jak i ze społeczeństwem, zarówno podczas przygotowywania planu lub programu, jak i po ich przyjęciu. Założenie to koncentruje się przede wszystkim na zapewnieniu jak najbardziej wyczerpujących i wiarygodnych informacji oraz ma gwarantować przejrzystość procedury decyzyjnej [SEA, preambuła, pkt 15, pkt 17].

Część normatywną dyrektywy otwierają „Cele”, które stanowią syntezę wprowadzenia. Kluczowe do dalszej analizy aktu są natomiast „Definicje”, wyrażone w art. 2, gdzie szczególną rolę odgrywa interpretacja wyrażenia „plany i programy”. Zgodnie z wyjaśnieniem przedmiotem wymagań dyrektywy są plany i programy:

- a) sporządzane przez organy administracji krajowej, regionalnej lub lokalnej, w celu ich uchwalenia przez organy ustawodawcze lub przedstawicielskie,
- b) których przygotowanie przewidziane jest przepisami ustaw bądź innych aktów normatywnych lub administracyjnych.

W istocie dyrektywa nie definiuje samych pojęć „plan” lub „program”, jednakże w istocie odnoszą się one do różnorodnych rodzajów dokumentów o charakterze strategicznym. Równocześnie, mając na względzie oficjalne wytyczne do dyrektywy, przygotowane przez jej autorów, określenie zakresu zastosowania niniejszej regulacji nie może opierać się tylko na nazwie dokumentu, lecz przede wszystkim na jego charakterze i treści. W konsekwencji takiego rozumowania, poprzez określenie „plan lub program” rozumie się oficjalny dokument, niezależnie od jego nazwy, obejmujący treścią wytyczne przyszłego działania. Równocześnie, jak wskazuje sam przepis, wykonanie „planu lub programu” nie musi wynikać tylko z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Może to również obejmować akty prawne wynikające z przepisów administracyjnych, które mając charakter oficjalny i wiążący, nie zawsze oddziałują w sposób generalny. W szczególności, przyjmując postać przepisów wewnętrznych administracji i wiążących tylko niektóre podmioty (np. zarządzeń lub uchwał), bądź też w formie statutów instytucji nie będących organami administracji publicznej, ale pełniących zadania lub funkcje publiczne, również podlegają regulacjom dyrektywy.

Przedmiotowy zakres dyrektywy wyznacza art. 3, wskazujący rodzaje planów i programów, których ocena pod względem wpływu na środowisko ma charakter obligatoryjny. Jest to konsekwencją zaistnienia jednego z dwóch kryteriów:

a) treść dokumentów z określonych sektorów gospodarki wyznacza ramy dla przyszłych indywidualnych pozwoleń,

b) realizacja treści dokumentów strategicznych ma wpływ na obszary chronione w ramach programu Natura 2000.

Dyrektywa pozostawia jednakże pewien margines swobody, w przypadku bowiem innych planów i programów ocena może mieć jedynie charakter uznaniowy i leżeć w gestii państwa członkowskiego. Tym niemniej niezbędne będzie poddanie programu lub planu każdorazowemu badaniu pod względem wpływu na środowisko. Wyjątki te mają zastosowanie przede wszystkim w przypadku programów lub planów przygotowywanych na szczeblu lokalnym, określającym sposób użytkowania niewielkich obszarów, jak również w przypadku niewielkich zmian wprowadzanych w istniejących już planach i programach. Do przewidzianych przez dyrektywę obowiązków państw członkowskich należy również konieczność ustalania, czy inne plany i programy, nie mieszczące się w katalogu dokumentów podlegających ocenie, a wyznaczające ramy do dalszych indywidualnych pozwoleń, mogą potencjalnie powodować istotny wpływ na środowisko [SEA, art. 3 pkt 4].

Powyższa regulacja poprzez niewystarczająco trafne sformułowanie może budzić poważne wątpliwości w przypadku konieczności ustalenia, co znaczy „wytaczają ramy dla przyszłych indywidualnych pozwoleń”, albowiem szeroka interpretacja tego sformułowania może skutkować koniecznością objęcia wymogiem oceny praktycznie wszystkich planów i programów. Jednakże, jak podkreśla się w literaturze, zabieg ten był celowy, gdyż pozwalał pozostawić maksymalną swobodę państwom członkowskim w realizacji postanowień dyrektywy w zakresie konieczności dokonywania oceny programów i planów [Tromans, Roger-Machart 1997, s. 993-996].

Dyrektywa przewiduje również wyjątki od jej powszechnego zastosowania, wobec:

a) planów i programów sporządzanych wyłącznie na konieczność obrony narodowej lub stanów zagrożenia cywilnego,

b) planów i programów finansowych i budżetowych,

c) planów i programów współfinansowanych w ramach bieżących i szczególnych okresów programowania

O ile pierwsze dwa wyłączenia nigdy nie były przedmiotem poważnej krytyki, o tyle zapis wyłączający konieczność objęcia planów i programów korzystających ze środków wspólnotowych wzbudził poważne zastrzeżenia niektórych państw członkowskich i, pomimo podjęcia przez Komisję pewnych działań łagodzących, zapis ten nigdy nie został w pełni zaaprobowany. Równocześnie, ponieważ dotyczył on okresów programowania 2000-2006 oraz 2000-2007, obecnie nie ma już wątpliwości, że wyłączenie miało charakter jedynie czasowy, nie zaś przedmiotowy.

Ocenę wpływu na środowisko przygotowuje się w postaci sprawozdania². Po- przez sprawozdanie rozumie się część planu lub programu bądź ich uzasadnienia, zawierającą przewidziane przez dyrektywę, wymagane informacje. Podkreślić należy, iż dyrektywa określa jedynie treść merytoryczną, nie formę samego dokumentu, i sporządza się go zawsze, gdy wymagana jest ocena.

Zakres sprawozdania, jak i poziom szczegółowości sprawozdania powinny być indywidualnie ustalone w porozumieniu z organami ochrony środowiska, z uwzględnieniem w szczególności procesu decyzyjnego, treści i charakteru planu lub programu, jak również możliwości uniknięcia powielania pracy. Jednakże poza szczegółowymi wymaganiami sprawozdania, zawartymi w aneksie do dyrektywy, każda ocena musi zidentyfikować, scharakteryzować i oszacować wpływ realizacji programu lub planu na środowisko oraz wskazywać warianty alternatywne ich wykonania.

Ze względu na proceduralny charakter dyrektywy w sposób wyraźny podkreślono kwestię konsultacji projektu planu lub programu. Sama dyrektywa przewiduje trzy rodzaje konsultacji:

- a) konsultacje z organami ochrony środowiska,
- b) konsultacje społeczne,
- c) konsultacje transgraniczne.

Konsultacja projektu planu lub programu z organami ochrony jest niezwykle istotnym elementem procedury przewidzianej w dyrektywie, stanowi bowiem rękomię kompleksowej i wiarygodnej oceny potencjalnych skutków realizacji przyszłych projektów. Przewidziany przepisami dyrektywy [SEA, preambuła, pkt 15] obowiązek wyznaczenia organów, które ze względu na wykonywane przez siebie zadania w dziedzinie ochrony środowiska, powinny partycypować w procesie oceny, nie stanowi jednakże przykładu zupełnej swobody, jaką pozostawia się państwom członkowskim. Postrzegać go bowiem należy z perspektywy innych przepisów prawa wspólnotowego, nakładających obowiązek wyznaczenia właściwych podmiotów, które będą odpowiedzialne za realizację konkretnych zadań wynikających z prawa wspólnotowego.

Oprócz konsultacji z organami ochrony środowiska dyrektywa przewiduje zobowiązania państw członkowskich do umożliwienia społeczeństwu udziału w procesie przygotowywania projektów planów i programów. Przyjmują one formę konsultacji społecznych, które powinny charakteryzować trzy cechy:

- a) być odpowiednio wczesne i trwać „we właściwych ramach czasowych”,
- b) dawać możliwość skutecznego zapoznania się społeczeństwa z projektem planu i programu oraz oceną ich oddziaływania na środowisko,
- c) gwarantować sposobność wyrażenia swojej opinii.

Dyrektywa pozostawia państwom członkowskim swobodę w określeniu szczegółowych rozwiązań co do trybu konsultacji, nakazując jednak obowiązek podania do publicznej wiadomości:

² W oryginale: *environmental report*, w literaturze możemy również zetknąć się z określeniem „raport środowiskowy”.

- a) wyników selekcji;
- b) uchwalonego programu lub planu;
- c) oświadczenia przedstawiającego:
 - sposób, w jaki uwarunkowania środowiskowe zostały uwzględnione w planie lub programie oraz raporcie OOS,
 - opinie wyrażone w trakcie konsultacji, w tym też wyniki konsultacji transgranicznych,
 - uzasadnienie przyczyn uchwalenia planu lub programu w świetle rozpatrywanych wariantów alternatywnych;
- d) wymagania co do sposobów monitoringu znaczących efektów wykonania planu lub programu dla środowiska [SEA, art. 3 pkt 7, art. 9].

Konsultacje transgraniczne stanowią rozbudowany fragment omawianej dyrektywy i szczegółowo regulują kwestie porozumienia się różnych krajów, w sytuacji potencjalnego zagrożenia jednego z nich skutkami realizacji projektów lub planów w innym kraju. Regulacja ujęta w dyrektywie stanowiła przejaw antycypacji dalszego rozwoju prawa międzynarodowego w niniejszym zakresie (zob. [Protokół w sprawie...]). Kwestią szczególnie wartą podkreślenia w tym miejscu jest możliwość zastosowania procedury przewidzianej w dyrektywie nie tylko w stosunku do państw członkowskich, ale również w stosunku do innych państw, przy zachowaniu zasady wzajemności³. O ile zobowiązania państw członkowskich w tym zakresie wynikają bezpośrednio z niniejszej dyrektywy, o tyle w stosunku do innych państw zastosowanie mają postanowienia umów międzynarodowych, np. Konwencji z Espoo [Konwencja o ocenach...].

Monitoring procesu realizacji planu lub programu pod względem ich wpływu na środowisko naturalne reguluje art. 10 dyrektywy. Jego wprowadzenie nastąpiło w wyniku procedury koncyliacyjnej dopiero na wyraźne żądanie Parlamentu [Feldmann, Vanderhaegen, Pirotte 2000, s. 40]. Uprzednio kwestia monitoringu regulowana była pośrednio – w oparciu o aneks I dyrektywy państwa członkowskie zostały zobowiązane do składania propozycji do środków nadzoru następstw wynikających z wykonania planu lub programu. Ostatecznie jednak wprowadzono materialnoprawny obowiązek kontroli bieżącej, która miałaby na celu wczesne wyrycie niepożądanych lub nieprzewidzianych skutków oraz niezwłoczne podjęcie właściwych działań zapobiegawczych.

Kontrola bieżąca nie może być przeprowadzona w sposób dowolny, dyrektywa bowiem wskazuje na wymóg sporządzania przez państwa członkowskie sprawozdań o odpowiedniej jakości. Aby ten wymóg był spełniony, Komisja otrzymuje powiadomienia o środkach, jakie zostają wykorzystywane w celu zapewnienia wskazanej jakości sprawozdań [SEA, art. 12, pkt 2]. Zapis ten, istotny z punktu widzenia zakresu

³ Przykładem może być np. Strategic Environmental Assessment, Scoping Report of 2007-2013 European Neighbourhood and Partnership Instrument, Latvia–Lithuania–Belarus, Cross-Border Cooperation Programme.

kontroli, powoduje jednak znaczne trudności w interpretacji i w praktycznym zastosowaniu, gdyż nie uściśla np. tego, jakie plany lub programy podlegają monitoringowi. W konsekwencji powyższa kwestia wymaga rewizji i sprecyzowania zapisu.

4. Zakończenie

Definicja oceny oddziaływania na środowisko planu lub programu, przytoczona w art. 2 pkt 2 dyrektywy, wskazuje na cztery podstawowe elementy całej procedury:

- a) sporządzenie dokumentu OOS,
- b) przygotowanie i przeprowadzenie konsultacji,
- c) uwzględnienie w decyzji sprawozdania i rezultatów konsultacji,
- d) przekazanie do wiadomości publicznej planu lub programu, wraz z uzasadnieniem zawierającym informacje wskazane w art. 9 dyrektywy.

Dokładna analiza dyrektywy wskazuje jednak na dodatkowe elementy procedury oceny strategicznej, nieujęte w definicji, a mające istotny wpływ na wynik końcowy. Aby spełnić wymogi przewidziane przez dyrektywę, konieczne jest:

- a) poddanie planu lub programu selekcji, po konsultacji z organami ochrony środowiska, i powiadomienie społeczeństwa o wynikach tej selekcji [SEA, art. 3, ust. 3, art. 4],
- b) ustalenie, po skonsultowaniu się z organami administracji ochrony środowiska, zakresu informacji, które mają być przedstawione w sprawozdaniu [SEA, art. 5, ust. 4],
- c) wykonanie raportu środowiskowego [SEA, art. 5, ust. 2, aneks I],
- d) przeprowadzenie konsultacji projektu planu lub programu oraz sporządzenie raportu w porozumieniu z organami administracji ochrony środowiska oraz ze społeczeństwem, we właściwym czasie, z możliwością zapoznania się i wyrażenia opinii przed wydaniem pozwolenia [SEA, art. 6, ust. 1, 2],
- e) konsultacje z innymi krajami członkowskimi lub państwami trzecimi, graniczącymi z Unią [SEA, art. 7],
- f) uwzględnienie informacji zebranych podczas wszystkich poprzednich etapów w przygotowywanym planie lub programie [SEA, art. 8],
- g) podanie do publicznej wiadomości uchwalonego planu lub programu wraz z niezbędnymi informacjami [SEA, art. 9],
- h) stałe monitorowanie rezultatów środowiskowych po realizacji planów lub programów.

Uwzględnienie wszystkich powyższych elementów jest równoznaczne ze spełnieniem wymogów stawianych przez dyrektywę i gwarantuje realizację jej postanowień zgodnie z prawem. Równocześnie zapewnia się wysoki poziom ochrony środowiska i uwzględnia aspekty środowiskowe w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów w celu wspierania stałego rozwoju.

Literatura

- Feldmann L., Vanderhaegen M., Pirotte C., *The future directive on strategic environmental assessment of certain plans and programmes on the environment*, [w:] *Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment*, Proceedings of International Workshop, REC 2000.
- Hamblin P., *Strategic Environmental Assessment: The Holy Grail for EIA*, Conference on Environmental Impact Assessment, ELNI 1996.
- Hey Ch., *Strategic environmental impact assessment 1977-1995*, „ELNI Newsletter” 1996, no. 2.
- Tromans S., Roger-Machart Ch., *Strategic environmental assessment: early evaluation equals efficiency?*, „Journal of Planning Law”, Sweet and Maxwell 1997.

Akty prawne

- Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, Espoo, 25 lutego 1991 r., DzU 1999, nr 96, poz. 1110.
- Projekt dyrektywy z 1991 roku – sygnatura Gsa/sv XI/194/90 – dok. niepublikowany.
- Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, Kijów, 21-23 maja 2003 r., Dz.U. UE. L. 08.308.35.
- SEA, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE o ocenie oddziaływania niektórych planów i programów na środowisko, Official Journal L 197, 21.07.2001.
- Strategic Environmental Assessment, Scoping Report of 2007-2013 European Neighbourhood and Partnership Instrument, Latvia–Lithuania–Belarus, Cross-Border Cooperation Programme.
- TWE, Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Official Journal C 340.

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PROCEDURE IN THE LIGHT OF DIRECTIVE 2001/42/WE

Summary

Environmental assessment is a procedure that ensures that the environmental implications of decisions are taken into account before the decisions are made. The process involves an analysis of the likely effects on the environment, recording those effects in a report, undertaking a public consultation exercise on the report, taking into account the comments and the report when making the final decision and informing the public about that decision afterwards. This article emphasized main features of the directive 2001/42/WE, which is the main legal act concerning environmental impact assessment.