

OOŠ i SOOŠ

Pavel Černý

Konferencja ELNI EIA

Wrocław 23 maja 2013 r.

Poruszane kwestie

- **Charakter SOOŚ i jej związek z OOŚ**
 - Podstawy prawne SOOŚ na poziomie UE
 - SOOŚ i OOŚ – wspólne cele
 - SOOŚ i OOŚ (wybrane) podobieństwa i różnice
- **Wybrane obszary powiązań SOOŚ i OOŚ**
 - pokrywanie się dyrektyw i powiązania hierarchiczne
 - kontrola
 - ocena skumulowanych skutków
 - ocena alternatyw
 - udział społeczeństwa i dostęp do wymiaru sprawiedliwości
- **Wnioski i zalecenia – kluczowe zagadnienia dotyczące podejścia ciągłego**

Podstawy prawne SOOŚ na poziomie UE

- Dyrektywa 2001/42/WE - kształtuje SOOŚ jako proces, w którym określa, opisuje i ocenia się prawdopodobny, znaczący wpływ na środowisko realizacji planów i programów przygotowanych przez organy publiczne (i czasami przez instytucje prywatne),
- Plany i programy objęte SOOŚ - przygotowane/przyjęte przez organ, wymagane przez prawo
- Obowiązkowa ocena SOOŚ – plany/programy dotyczące określonych obszarów, które ustanawiają ramy dla pozwoleń na realizację inwestycji w ramach projektów wymienionych w załączniku I i II dyrektywy OOS, lub mogących mieć wpływ na obszary chronione przez dyrektywę siedliskową
- Inne plany i programy – jeśli mogą one mieć znaczący wpływ na środowisko
- SOOŚ odbywa się podczas przygotowywania/przed przyjęciem planu lub programu – przede wszystkim jest to przygotowywanie sprawozdania środowiskowego

SOOŚ i OOŚ – wspólne cele

- Cel lub cele ogólne(y) - gwarancja, że aspekty środowiskowe (zrównoważony rozwój) są analizowane/ uwzględniane w polityce, planie i tworzeniu programów/ podejmowaniu decyzji
- Liczba podobnych celów szczegółowych w preambułach dyrektyw SOOŚ i OOŚ
 - wspólne zasady i wymagania proceduralne dla oceny skutków środowiskowych
 - włączenie odpowiednich informacji dotyczących środowiska do decyzji
 - konsultacje społeczne/udział społeczeństwa, niezbędne dla zapewnienia kompleksowych informacji
- Dyrektywa SOOŚ wprost wyraża potrzebę koordynacji swoich wymagań z innymi ocenami na podstawie prawodawstwa UE; podobny motyw w preambule proponowanej nowelizacji dyrektywy OOŚ

SOOŚ i OOŚ - podobieństwa

- Określenie zakresu – dyrektywa SOOŚ odnosi się do załączników dyrektywy OOŚ w kwestii przedmiotu oceny
- Znaczący wpływ na środowisko jako podstawowe kryterium ogólne dla planów i programów/projektów podlegających ocenie.
- Wymagane informacje na temat przedmiotu oceny (np. przegląd, cele, oszacowanie spodziewanych pozostałości i emisji, relacja z innymi istotnymi planami/projektami – skutki skumulowane itp.
- Wymagane informacje dotyczące istniejącego stanu środowiska w zagrożonym obszarze
- Wymagane informacje dotyczące działań łagodzących i monitorowania
- Udział społeczeństwa i konsultacje z władzami

SOOŚ i OOŚ - różnice

- Definicja przedmiotu - bardziej szczegółowa dyrektywa OOŚ, definicja planów i programów w dyrektywie SOOŚ w większym stopniu oparta o interpretację; podobnie w przypadku obowiązkowej oceny
- Kontrola – powody związane z SOOŚ, dla których nie wymaga się oceny – powody związane z OOŚ, dla których projekt wymaga oceny (x proponowana nowelizacja – przyczyny dotyczące obu dyrektyw)
- Sprawozdanie dotyczące środowiska – SOOŚ prosi o opis „uzasadnionych alternatyw”, OOŚ tylko o zarys alternatywy analizowanej przez projektodawcę (x proponowana nowelizacja – właściwy organ określa „uzasadnioną alternatywę”, którą należy opisać w sprawozdaniu
- Udział społeczeństwa / konsultacje publiczne – OOŚ bardziej szczegółowa; SOOŚ - teoretycznie na wcześniejszym etapie (projekt) - brana pod uwagę w czasie przygotowania planu lub programu
- Dostęp do procedur przeglądowych – tylko OOŚ

SOOŚ i OOŚ pokrywają się

- Bezpośrednie pokrywanie się – ma zastosowanie zarówno SOOŚ jak i OOŚ
 - (lokalne) plany i programy na małą skalę – „zbiory projektów”- np. rozwój obszarów miejskich, programy drogowe
 - szczegółowe zmiany planów i programów
 - plany i programy umożliwiające skuteczne zatwierdzanie projektów
- Hierarchiczne łączenie (ang. „tiering”) – plany/programy podlegające SOOŚ ustanawiające ramy dla pozwoleń na inwestycje podlegających OOŚ -późniejsza ocena - od strategicznych (szersze relacje) do konkretnych skutków projektu.
- Krajowe podejścia do relacji SOOŚ – OOŚ
 - niezależne procedury (nieformalna koordynacja, „tiering”)
 - równoległość - (połączone, skoordynowane) procedury
 - wspólne procedury (pojedyncza procedura spełniająca wymagania obu dyrektyw)
 - zastąpienie OOŚ – SOOŚ lub odwrotnie w niektórych przypadkach
- Problemy podejścia nieskoordynowanego - wykorzystywanie wyników OOŚ wykonanej przed SOOŚ – zaniedbanie alternatyw strategicznych itp.

Orzecznictwo ETS (TSUE)

- Ogólne znaczenie orzecznictwa ETS w sprawie OOŚ dla obu procesów – ograniczona swoboda PC, gdy realizowane są oceny SOOŚ/OOŚ – cel oceny ewentualnych znaczących skutków musi być spełniony (C-72/95, C-113/94, C-392/96 itp.); również dotyczy kontroli
- W stosownych przypadkach, muszą być spełnione wymagania obu dyrektyw; wspólne lub skoordynowane procedury nie są wymagane:

2. Artykuł 11 ust.1 i ust. 2 dyrektywy 2001/42, musi być interpretowany w takim rozumieniu, że ocena oddziaływania na środowisko, przeprowadzona na podstawie dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko..., nie zwalnia z obowiązku przeprowadzenia takiej oceny w ramach dyrektywy 2001/42. Jednak to do sądu krajowego należy ocena, czy analizy, które zostały przeprowadzone zgodnie z dyrektywą 85/337,..., mogą być uznane za wynik skoordynowanej lub wspólnej procedury i czy spełniają one już wszystkie wymogi dyrektywy 2001/42. Gdyby tak się działo, nie ma już wówczas obowiązku przeprowadzenia nowej oceny zgodnie z dyrektywą 2001/42.

3. Artykuł 11, ust. 2 dyrektywy 2001/42 należy interpretować jako artykuł, który nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku zagwarantowania w prawie krajowym wspólnych lub skoordynowanych procedur zgodnie z wymogami dyrektywy 2001/42 i dyrektywy 85/337, z późniejszymi zmianami.

(C-295/10, Valčiukienė i inne)

Orzecznictwo ETS (TSUE)

Program działań przyjęty zgodnie z art. 5, ust. 1 dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany ze źródeł rolniczych jest w zasadzie planem lub programem objętym art.3, ust. 2, lit. a) dyrektywy 2001/42/WE..., ponieważ stanowi „plan” lub „program” w rozumieniu art. 2, lit. a) dyrektywy i zawiera środki, z którymi zgodność jest wymogiem dla wydania zgody, która może być przyznana dla realizacji projektów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej przez dyrektywę 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r.

(połączone sprawy C-105/09 i C-110/09, Terre wallone ABSL)

Art. 3, ust. 5 dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, czytany w powiązaniu z art. 3, ust. 4 musi być interpretowany jako wykluczający ustawodawstwo krajowe, stosujące się w postępowaniu głównym, zgodnie z którym naruszenie warunku jakościowego - nałożonego przez przepis wykonawczy tej dyrektywy zwalniający z przyjęcia określonego rodzaju planu budowlanego w ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z tą dyrektywą - jest bez znaczenia dla ważności prawnej tego planu.

(C-463/13)

Opinia rzecznika generalnego

176. *Kwestia, czy niektóre sprawozdania na podstawie innych przepisów spełniają wymogi dyrektywy SOOŚ jest kwestią, która musi zostać zbadana przez sądy krajowe z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych przypadków. Takie sprawozdania muszą spełniać zarówno merytoryczne, jak i proceduralne wymagania dyrektywy SOOŚ. Jako że dyrektywa OOŚ i dyrektywa SOOŚ są w dużej mierze równoległe, jest to w zasadzie możliwe wtedy, gdy obie oceny mają ten sam zakres, czyli jeśli projekt i plan są w dużej mierze podobne.*

177. *W świetle uwag dotyczących dyrektywy OOŚ, (64) należy jednak podkreślić, że wszelkie braki w ocenie zgodnie z tą dyrektywą, według wszelkiego prawdopodobieństwa, również można uznać za braki w ocenie oddziaływania na środowisko w ramach dyrektywy SOOŚ.*

178. *Odpowiedź na pytanie dziewiąte jest w związku z tym odpowiedzią służącą celom art. 11 ust. 2 dyrektywy SOOŚ i wówczas jeśli plan jednocześnie wchodzi w zakres tej dyrektywy oraz ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy OOŚ, które wymagają również oceny wpływu na środowisko programu, nie musi być przeprowadzana autonomiczna, strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, gdy oceny sporządzone na podstawie ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy OOŚ spełniają wymogi dyrektywy SOOŚ na płaszczyźnie merytorycznej i proceduralnej.*

(C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i inni)

Kryteria kontroli

- Zarówno w SOOŚ i OOŚ - znaczący wpływ na środowisko jest podstawowym kryterium kontroli.
- Plany/programy mają większą szansę na uniknięcie oceny SOOŚ – mniej konkretne cechy „nieobowiązkowego charakteru”; kryteria „wstępnej kontroli/kontroli” (wymagane przez prawo)
- Zasady orzecznictwa w sprawie OOŚ stosuje się także dla SOOŚ:

*49. Decyzja, zgodnie z którą właściwy organ krajowy stoi na stanowisku, że cechy projektu wymagają by został on poddany ocenie wpływu na środowisko, **musi zawierać lub dodatkowo posiadać** wszystkie **informacje** umożliwiające sprawdzenie, czy poddano go **odpowiedniej kontroli**, przeprowadzonej zgodnie z wymogami dyrektywy OOŚ. (C-87/02, Komisja przeciwko Włochom)*

- Wspólne cele zarówno SOOŚ jak i OOŚ bierze się pod uwagę przy podejmowaniu decyzji, jeśli plan/program podlega SOOŚ – wystarczające informacje na temat wpływu projektów.
- Większe znaczenie, jeśli plan /program jest wiążący (ustanawia ramy) dla projektu, gdy (ściśle rzecz biorąc) jest to wymagane przez prawo

Ocena skumulowanych skutków

- Zarówno dyrektywy SOOŚ i OOŚ wymagają oceny skumulowanych skutków (SOOŚ również wyraźnie pod kątem “synergii”)
- 2 główne aspekty
 - opis wszystkich potencjalnych kumulacji na zagrożonym obszarze (SOOŚ)
 - wystarczająco szczegółowy opis konkretnych skutków (OOŚ)

- Stosują się zasady orzecznictwa ETS w sprawie OOŚ:

78. ... ocena musi również zawierać analizę skumulowanych skutków dla środowiska, jakie może powodować projekt, jeśli analizuje się je wspólnie ze skutkami innych projektów, w zakresie takim, w jakim przedmiotowa analiza jest niezbędna w celu zagwarantowania, że ocena obejmuje zbadanie wszystkich znaczących oddziaływań na środowisko danego projektu.

(C-404/09, Komisja przeciwko Hiszpanii)

36. ... celu ustawodawstwa Unii Europejskiej nie można obchodzić poprzez podział projektów, a nieuwzględnienie ich skumulowanych skutków nie może oznaczać w praktyce, że wszystkie projekty unikają obowiązku przeprowadzenia oceny, gdy potraktowane jako całość mogą mieć znaczący wpływ na środowisko w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy 85/377 (C-275/09 Bruksela Hoofdstedelijk Gewest)

- Potrzeba wspólnego stosowania zarówno podejścia opartego o SOOŚ jak i OOŚ do identyfikacji oraz opisu skumulowanych skutków w sposób dostateczny i w odpowiedniej kolejności (przykłady nadużywania odwróconej kolejności)

Ocena alternatyw

- SOOŚ wymaga oceny „uzasadnionych alternatyw”, OOŚ zapewnia tylko zarys alternatyw badanych przez projektodawcę (x proponowana nowelizacja OOŚ)
- SOOŚ właściwa dla oceny strategicznych alternatyw (korytarz itp.)
- W praktyce, SOOŚ nie jest wystarczająco konkretna, by zagwarantować, że najbardziej przyjazna dla środowiska alternatywa zostanie chociażby wzięta pod uwagę (m.in. brak definicji „alternatywy”)
- Odwrotna kolejność - OOŚ i SOOŚ - nadużywana w niektórych przypadkach
- W „idealnie” wyczerpanym systemie SOOŚ i OOŚ, wszystkie uzasadnione strategiczne alternatywy byłyby albo oceniane na etapie SOOŚ, albo - jeżeli w danym przypadku nie ma to (w pełni) miejsca - obowiązek ten zostałby „przeniesiony” na ocenę SOOŚ

Udział społeczeństwa i dostęp do wymiaru sprawiedliwości

- Zarówno SOOŚ jak i OOŚ wymagają udziału społeczeństwa (konsultacje); OOŚ znacznie bardziej szczegółowo -np. nie ma obowiązku opierania decyzji o opinię społeczeństwa w SOOŚ
- Potrzeba skoordynowanego podejścia zgodnego z ogólnym wymogiem ciągłości – np. jeśli strategiczna alternatywa „projektu OOŚ” jest oceniana w ramach SOOŚ z bezpośrednim wpływem na decyzję ostateczną, wymogi OOŚ dotyczące udziału społeczeństwa muszą być w pełni spełnione w SOOŚ
- Podobne jest w przypadku dostępu do procedur przeglądowych (wymiar sprawiedliwości) – nie są one regulowane przez SOOŚ – przedmiot decyzji na etapie SOOŚ podlega na pewnym etapie przeglądowi
- Podobnie w orzecznictwie ACCC:

60. .. fakt, że analiza SOOŚ nie może zostać zweryfikowana oddzielnie nie oznacza niezgodności z wymaganiami artykułu 9, ust. 2 i 3 Konwencji, pod warunkiem że opinia publiczna może rzeczywiście zakwestionować analizę SOOŚ wraz z decyzją o przyjęciu planu lub programu (Bułgaria ACCC/C/2011/58)

Główne wnioski i zalecenia

- Podstawowe wnioski
 - podobieństwa i elementy pokrywające się w wielu aspektach SOOŚ i OOŚ x nieuzasadnione różnice
 - w wielu przypadkach, stopniowa/dalsza ocena jest najlepszym sposobem na realizację wspólnych celów SOOŚ i OOŚ (specyfikacja wyników, aktualne informacje)
- Wcześniej przedstawione zalecenia
 - skoordynowane procedury (równoległe, wspólne) dla SOOŚ i OOŚ
 - koordynacja treści oceny i procesu podejmowania decyzji (alter.)
 - realizacja wymogów obu dyrektyw przy stosowaniu tylko SOOŚ lub OOŚ
 - rozważenia ewentualnych znaczących skutków na odpowiednim poziomie
 - przegląd przepisów na poziomie UE i PC – ewentualna konsolidacja – SOOŚ jako „parasol” dla oceny oddziaływania na środowisko

Główne wnioski i zalecenia

- Aspekty techniczne zaleceń nie są najważniejsze –PC powinny mieć swobodę w tym względzie
- Wszelkie regulacje dotyczące SOOŚ i OOŚ powinny być oparte o koncepcję wspólnego celu lub celów, potrzebę skoordynowanego stosowania podejścia bazującego zarówno na OOŚ i SOOŚ oraz o efektywność procesu oceny jako całości (np. kontrola SOOŚ powinna uwzględniać potrzebę wydawania poprawnie uzasadnionych decyzji na temat konkretnego projektu; OOŚ nie może być nadużywana do celów unikania oceny strategicznych alternatyw itp.)
- W większości przypadków „wyczerpany” system wydaje się bardziej odpowiedni niż wspólne procedury (możliwość „opisu”/„udoskonalenia” oceny)
- Na poziomie UE bardziej istotna niż połączenie dyrektyw w jedną jest nowelizacja obu dyrektyw (SOOŚ) tak, żeby powyższe cele zostały osiągnięte – SOOŚ powinna być uregulowana jako pierwsza część procesu oceny, umożliwiająca realizację projektów o prawdopodobnym, znaczącym wpływie środowiskowym, wszędzie tam, gdzie jest to właściwe – praktycznie we wszystkich przypadkach, gdzie można się spodziewać efektów skumulowanych i gdzie istnieją strategiczne alternatywy.

Dziękuję za uwagę!

Pavel Černý

pavel.cerny@aksikola.cz

Do przygotowania tej prezentacji zostały wykorzystane materiały sieci „Sprawiedliwość i środowisko”.