

## **Projekt nowelizacji dyrektywy EIA 2011/92/UE**

### **- punkt widzenia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

Josef Zboril, członek EKES

Komitet docenia fakt, że koncepcja oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) przyczyniła się do poprawy stanu środowiska w państwach członkowskich i całej UE. Propozycja Komisji dotycząca dalszego ulepszenia systemu oceny oddziaływania projektów na środowisko opiera się na szerokich doświadczeniach zebranych w trakcie wykorzystania OOŚ przez 27 lat od czasu przyjęcia pierwszej dyrektywy.

Przede wszystkim należy zaznaczyć, że dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest aktem prawnym ustanawiającym pewien proces; tego jasno określonego celu należy przestrzegać, a także podtrzymywać go. Celem projektu jest wyeliminowanie niedociągnięć, uwzględnienia zachodzących zmian i nowych wyzwań środowiskowych i społeczno-gospodarczych oraz zapewnienia jej zgodności z zasadami inteligentnych regulacji. Docenia się również fakt, że uwzględniono także ocenę skutków regulacji prawnych; mimo to jednak wybrana alternatywa wydaje się dość optymistyczna w świetle kosztów, których powstanie powoduje, a także możliwości uproszczenia i skrócenia procesu zatwierdzania oceny oddziaływania na środowisko.

Efektywność procesu podejmowania ważnych decyzji dotyczących oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zależy w dużym stopniu od jakości informacji wykorzystanych w dokumentacji OOŚ i od jakości całej procedury OOŚ. Jakość należy określić w sposób obiektywny i wymagać jej zgodnie z zasadą proporcjonalności, tzn. odpowiednio do jakości i zakresu informacji dostępnych na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Oprócz jakości i niezależności informacji należy też wymagać kompetentności podmiotów zarządzających procesem oraz stale ją zwiększać, zwłaszcza po stronie organów wydających zezwolenia. Należy umocnić podstawowe zasady zapewniające wyższej jakości dane w celu ustalenia zasadniczych informacji, a także oceny potencjalnego oddziaływania, alternatywnych rozwiązań i, ogólniej mówiąc, jakości danych.

Elastyczność oraz proporcjonalność wymogów muszą odgrywać decydującą rolę w skutecznych procesach OOŚ. Zasada ta jest także podstawowym warunkiem zwiększenia spójności z innymi instrumentami prawnymi UE oraz uproszczenia procedur w celu zmniejszenia niepotrzebnych obciążeń administracyjnych. Sporządzanie ocen na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym wymaga dostępu do wysokiej jakości danych na szczeblu strategicznym, co pozwoli określić kontekst oceny konkretnych projektów. Administracja państwowa musi określić, kto odpowiada za zestawienie danych i udostępnienie ich podczas procesu oceny wszystkim sektorom.

Dyrektywa OOŚ powinna być stosowana w sposób elastyczny i proporcjonalny, tak by w przypadku przedsięwzięć o znanym lub wcześniej dowiedzionym i nieznacznym oddziaływaniu na środowisko możliwe było połączenie procesów wydawania zezwoleń środowiskowych i procesów

wydawania zezwoleń na budowę. Chodzi o to, aby w całym łańcuchu procesów wydawania zezwoleń nie będzie dochodziło do nadmiernych i zbędnych opóźnień. Wykonawca i właściwy organ powinni jednak zgodnie z zasadą proporcjonalności ocenić i wspólnie uzgodnić w odniesieniu do danego projektu wykaz odpowiednich informacji i kryteriów wyboru dla danego przedsięwzięcia/projektu, wymaganych w przypadku danej OOS.

EKES przyjmuje także z zadowoleniem ustalenie harmonogramu głównych etapów wymaganych w dyrektywie (konsultacji społecznych, decyzji dotyczącej preselekcji, ostatecznej decyzji w sprawie OOS) i wprowadzenie mechanizmu, który byłby swego rodzaju punktem kompleksowej obsługi OOS zapewniającym koordynację lub prowadzenie OOS łącznie z ocenami środowiskowymi. Jednak umożliwienie organom publicznym dodania kolejnych trzech miesięcy do "podstawowych" trzech miesięcy przewidzianych na przeprowadzenie obowiązkowej preselekcji przynosi efekt przeciwny. Harmonizacja procesów w całej UE jest absolutnie niezbędna i wymóg wydania decyzji w okresie trzech plus jeden miesięcy zapewnia właściwemu organowi dostatecznie dużo czasu.

Komitet przyjmuje także z zadowoleniem działania Komisji prowadzące do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności oraz wymóg, by właściwy organ odpowiednio uzasadnił swą decyzję (czy to pozytywną, czy negatywną) dotyczącą danego przedsięwzięcia. EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera działania Komisji prowadzące do zwiększenia pewności prawa wśród uczestników procesu oceny oddziaływania na środowisko (OOS). EKES jest jednak przekonany, że aby osiągnąć ten cel, niezbędne jest ustalenie wiążących terminów nie tylko dla poszczególnych etapów procesu OOS, ale także dla zakończenia całego procesu i przyjęcia decyzji co do projektu przedsięwzięcia.

Konieczne jest zwłaszcza ograniczenie ryzyka nadużyć w ramach poszczególnych etapów procesu OOS, które nadmiernie opóźniają wydanie decyzji i zmniejszają w ten sposób pewność prawa wśród uczestników procesu. Jeśli chodzi o kwestię wykorzystywania rozwiązań alternatywnych, która była omawiana szeroko i w wielu miejscach, EKES zaleca, by postępować bardzo ostrożnie. Jest oczywiste, że tzw. wariant zerowy ma swe uzasadnienie i logikę, zwłaszcza w przypadku inwestycji w przebudowę i modernizację. Liczba wariantów przedsięwzięcia i szczegółowość ich opracowania powinny odpowiadać zakresowi i charakterowi przedsięwzięcia oraz powinny być z góry ustalone z właściwym organem publicznym.

Jeśli chodzi o propozycję uwzględnienia "dostosowania OOS do nowych wyzwań", EKES jest zdania, że takie rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy powinno dotyczyć wyłącznie projektów o spodziewanym wysokim i mierzalnym oddziaływaniu na oceniane aspekty ochrony środowiska. Należy wziąć pod uwagę następujące aspekty:

- W dziedzinie ochrony różnorodności biologicznej oddziaływanie przedsięwzięć należy oceniać wyłącznie tam, gdzie oddziaływanie to będzie miało charakter co najmniej regionalny lub gdy w kontekście lokalnym będzie dotyczyło obszaru chronionego specjalnymi przepisami prawnymi (np. parki narodowe, rezerwy przyrody, "Natura 2000" itd.).
- Należy uwzględnić odporność systemu przyrodniczego – w przyrodzie praktycznie nie ma procesów nieodwracalnych.

- Zmiana klimatu jest zjawiskiem globalnym, a tylko nieliczni wykonawcy są w stanie kompetentnie ocenić swe przedsięwzięcia z punktu widzenia globalnego wpływu na zmianę klimatu. Dlatego też należy tu stosować zasadę proporcjonalności.
- W dziedzinie ochrony klimatu ocena powinna zatem skupiać się na faktycznym bezpośrednim oddziaływaniu przedsięwzięć na lokalny klimat (użytkowanie gruntów, zasoby wodne itp.) oraz oddziaływaniu o wymiarze regionalnym. EKES uważa za istotną także kwestię oceny możliwości łagodzenia oczekiwanych skutków zmiany klimatu (lokalnych, regionalnych i globalnych).
- EKES zwraca przy tym uwagę na to, że proponowane kryterium – emisje gazów cieplarnianych – służące do oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na globalne zmiany klimatyczne nie jest wystarczające. Z tego względu EKES zaleca, by uwzględniać ocenę oddziaływania na zmianę klimatu na etapie dokonywania strategicznej oceny oddziaływania planów i programów na środowisko, z zastosowaniem zasady proporcjonalności, i by odstąpić od rozszerzania dyrektywy OOS o problematykę globalnej zmiany klimatu.
- W łańcuchu procesów wydawania zezwoleń ocena oszczędnego wykorzystywania zasobów naturalnych w ramach OOS jest przedwczesna. Oszczędne wykorzystywanie zasobów naturalnych jest nieodłączną wewnętrzną zasadą, która musi rządzić każdym przedsięwzięciem, by mogło ono mieć szansę na realizację.
- Ponadto na etapie OOS nie ma wystarczających informacji do dokonania takiej oceny. Ocena zużycia surowców, zasobów naturalnych i energii jest w przypadku inwestycji produkcyjnych przedmiotem zintegrowanych pozwoleń wydawanych zgodnie z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych.

Podsumowując, proponowana nowelizacja dyrektywy EIA wynika z najlepszych intencji uproszczenia procesu OOS i ułatwienia koniecznych inwestycji. Niestety wiele proponowanych przepisów nie do końca odpowiada tym najlepszym intencjom. Najpoważniejsze problemy można podsumować w następujący sposób:

- Próby przeszczepienia merytorycznych wymogów prawnych w kontekście uregulowań dotyczących podstawowego procesu: „nowe wyzwania” są najlepszym przykładem tego, jak nie należy tego robić.
- Ponadto jeśli nie ma aktów merytorycznych, gdzie są konieczne punkty odniesienia dla oceny?
- Ramy oceny należy zatem ograniczyć do skutków powodowanych wyraźnie przez konkretne przedsięwzięcie i wykazać spodziewane istotne skutki dla środowiska.
- Informacje, które mają być uwzględnione w raporcie środowiskowym, powinny być – zgodnie z celem dyrektywy – ograniczone do informacji koniecznych do przeprowadzenia OOS zgodnie z przepisami art. 3.
- Ustalenie zakresu może być interesującym narzędziem określania zakresu oceny; kwestią do omówienia jest to, czy powinien to być przepis obowiązkowy, gdyż być może lepiej by było, gdyby nie miał takiego charakteru.
- Monitorowanie: taki wymóg na etapie OOS jest w większości przypadków niezbyt realistyczny - jest to modne określenie, jednak w przypadku OOS w dużej mierze bezcelowe.

- Decyzja co do tego, czy i w jakim zakresie monitoring lub środki kompensujące związane ze skutkami środowiskowymi przedsięwzięcia mogą być konieczne, powinna opierać się na konkretnym, merytorycznym prawie, jeśli istnieje uzasadniona potrzeba takiego przepisu.
- Dodanie wymogów w zakresie monitorowania wiązałoby się z dodatkowymi kosztami i obciążeniami, a także dodatkową złożonością. Np. nie jest jasne, co działałoby się w przypadku zmiany własności ziemi.
- Pojęcie „rozsądnych rozwiązań alternatywnych“ jest zbyt szerokie i nieprecyzyjne. Prawdopodobnie zwiększy liczbę apelacji ze szkodą dla pewności prawa w odniesieniu do przedsięwzięć.
- Komisja nie powinna być uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych poprzez dostosowywanie załączników II.A, II i IV. Uprawnienie to w zbyt dużym stopniu udzielałoby Komisji prawa do rozszerzania OOS na inne przedsięwzięcia bez odpowiedniego zaangażowania państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego.
- Poprawki te w odniesieniu do OOS muszą nadal podlegać decyzji w drodze nowelizacji dyrektywy EIA w ramach zwyczajnej procedury legislacyjnej. Rozszerzenie tych delegowanych uprawnień nie ułatwiłoby zapewnienia stabilnych i przewidywalnych ram regulacyjnych, na których opiera się zaufanie wykonawców i inwestorów.