

Zmiany w przepisach o ocenach oddziaływania na środowisko

1 stycznia 2017 r. zaczną obowiązywać zmienione przepisy o ocenach oddziaływania na środowisko (OOS). Wiążą się one częściowo ze znielowaniem dotychczasowych mankamentów prawnych w tej dziedzinie, jednak przede wszystkim z wdrożeniem do krajowego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającej dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Podstawą prawną wejścia w życie nowych przepisów jest ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw. Niektóre modyfikacje przepisów mają charakter stricte formalny i porządkowy, jednak część z nich ma istotne znaczenie dla aspektów merytorycznych i dotyczy wszystkich uczestników procesu OOS.

Terminy konsultacji społecznych

Znaczącą zmianą jest wydłużenie terminu składania uwag i wniosków. Obecnie trwa on 21 dni, natomiast od stycznia 2017 r. będzie obejmował 30 dni (dyrektywa mówi, że czas ten powinien być nie krótszy niż 30 dni, co może być zależne np. od stopnia skomplikowania sprawy). Termin ten dotyczy uwag i wniosków, które mogą być składane przez każdego. Warto jednak przypomnieć, że strony i podmioty na prawach stron (np. organizacje ekologiczne) mają prawo do składania uwag i wniosków na każdym etapie postępowania.

Raporty o oddziaływaniu na środowisko

Dla przypomnienia: raporty o oddziaływaniu na środowisko opracowuje się w ramach prowadzenia OOS dla planowanych przedsięwzięć. Raport jest kluczowym dokumentem merytorycznym w postępowaniu, powinien być zatem wiarygodny, rzetelny i ekspercki. Formalne wymagania dla zawartości tych dokumentów wynikają z przepisów dotyczących OOS.

Do dotychczasowych wymogów prawnych względem raportów dodano kilka kolejnych aspektów. Wskazano wprost, że raport powinien zawierać informacje odnoszące się do sedna kryteriów OOS, a więc winien obejmować bezpośrednie i pośrednie wpływy danego przedsięwzięcia na środowisko, ludność (w tym zdrowie i warunki życia ludzi), dobra materialne i zabytki, krajobraz (w tym krajobraz kulturowy), dostępność do złóż kopalin, ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych, w tym ryzyko związane ze zmianą klimatu.

Tu warto podkreślić, że unijna dyrektywa nie mówi o „ryzyku wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof”, natomiast wskazuje na „podatność przedsięwzięcia na prawdopodobieństwo wystąpienia wypadków lub katastrof istotnych dla danego przedsięwzięcia”. W niektórych przypadkach ta różnica pomiędzy krajowym a unijnym przepisem może być istotnym zagadnieniem (np. w kontekście ryzyka zamachów terrorystycznych).

Nowym ustaleniem jest wskazanie, że raport powinien zawierać opis m.in. wyników inwentaryzacji przyrodniczej (zdefiniowanej jako „zbiór badań terenowych przeprowadzonych na potrzeby scharakteryzowania elementów środowiska przyrodniczego”) - o ile została przeprowadzona, a także opis „właściwości hydromorfologicznych, fizykochemicznych, biologicznych i chemicznych wód” objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia. Znamienne, że

przepisy ustawy Prawo wodne mówią o „stanie” ww. elementów, a nie o ich „właściwościach”. Praktyka pokaże, na ile tego typu subtelne różnice (których jest kilka w ustawie) będą miały znaczenie dla merytorycznych aspektów OOS.

Istotną nowością jest konieczność opisanego wpływu przedsięwzięcia na klimat oraz aspektów z zakresu adaptacji do zmian klimatu. Kolejną zmianą jest obowiązek wskazania w raporcie oceny oddziaływania inwestycji na ciągłość korytarzy ekologicznych.

Uszczegółowiono dotychczasowy wymóg dotyczący prowadzenia oceny oddziaływań skumulowanych, wskazując na konieczność przedstawienia informacji na temat kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych, istniejących lub planowanych (tzn. takich, dla których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach).

Dotychczasowe przepisy nakazywały przedstawienie w raporcie propozycji działań minimalizujących wpływ przedsięwzięcia na środowisko. Nowe przepisy zobowiązują dodatkowo do przeprowadzenia prognozy skuteczności działań mających na celu unikanie, zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko. Nie wskazano natomiast wprost, że działania te także powinny być poddane ocenie pod kątem możliwości ich negatywnego oddziaływania na środowisko (część działań minimalizujących może generować niekorzystne oddziaływanie, np. ekrany akustyczne ograniczają emisję hałasu, ale mogą pogarszać walory krajobrazowe).

Istotną zmianą wydaje się również obowiązek odniesienia się do celów środowiskowych wynikających z dokumentów strategicznych istotnych z punktu widzenia realizacji przedsięwzięcia. Podobnym wymogiem jest przedstawienie w raporcie informacji wynikających ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko istotnej dla kontekstu realizacji przedsięwzięcia – co ma duże znaczenie zarówno dla poszczególnych przedsięwzięć (i oceny ich oddziaływań skumulowanych, wtórnych, długoterminowych i in.), ale i dla strategicznych ocen wykonywanych np. dla planów zagospodarowania przestrzennego czy planów rozwoju transportu – które w nowej sytuacji mogą formułować zalecenia co do wykonywania ocen szczegółowych.

Ostatnią istotną nowością jest wprowadzenie obowiązku podpisania raportu przez autorów (lub osobę kierującą zespołem autorskim). Kwestia ta może się na pozór wydawać banalna, niemniej jest ona istotna, bowiem w praktyce dochodziło niekiedy do sytuacji, w których do organów administracji trafiał raport w wersji „twórczo zmodyfikowanej” przez inwestora bez wiedzy autorów (np. zniknęły z niego wnioski o znaczącym negatywnym oddziaływaniu lub o występowaniu cennych walorów przyrodniczych).

Wymagania dla autorów raportów

Nowe przepisy wskazują, że autorem prognozy oddziaływania na środowisko, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (a w przypadku zespołu autorów – kierującym tym zespołem) powinna być osoba, która:

1. ukończyła co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, albo jednolite studia magisterskie na kierunkach związanych z kształceniem w obszarze:

a) nauk ścisłych z dziedzin nauk chemicznych,

b) nauk przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi,

c) nauk technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria środowiska,

d) nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych.

Przepisy wskazują, że alternatywą dla ww. wymagań jest posiadanie jakiegokolwiek wykształcenia wyższego oraz co najmniej 5-letniego doświadczenia w pracach w zespołach przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko, albo doświadczenie w przygotowaniu co najmniej 5 raportów lub prognoz.

Nie wiadomo, jak w praktyce będzie wyglądało egzekwowanie spełnienia ww. wymagań. Ustawa mówi o tym tylko tyle, że elementem raportu lub prognozy powinno być oświadczenie autora (lub kierownika zespołu) o treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”.

Nie jest jasne zawężenie ww. wymagań w stosunku do tych konkretnych kierunków wykształcenia. Znaczącym brakiem wydaje się brak uwzględnienia wykształcenia z zakresu fizyki (specjaliści od akustyki), medycyny i socjologii (specjaliści od oceny wpływu na ludność) czy architektury krajobrazu. Jeszcze większą wątpliwość wzbudza pominięcie osób posiadających wykształcenie inne niż wskazane w ustawie, które posiadają tytuł naukowy (doktor, profesor) w dziedzinach kluczowych dla meritum raportu.

Wprawdzie alternatywą pozostaje wykazanie się doświadczeniem w przygotowaniu 5 raportów lub prognoz, jednak czy na pewno to jest intencją dyrektywy, która mówi o zapewnieniu odpowiednich kompetencji wykonawców raportów? Na marginesie warto zaznaczyć, że dyrektywa mówi też o obowiązku zapewnienia odpowiedniej wiedzy fachowej po stronie organu administracji, aby należycie przeanalizować otrzymany raport. Krajowa nowelizacja przepisów o OOS zupełnie pomija to zagadnienie.

Częściowe wyeliminowanie konfliktu interesów

Dyrektywa mówi, że „Państwa członkowskie zapewniają, by właściwy organ lub organy w sposób obiektywny wykonywały obowiązki [...] i nie znajdowały się w sytuacji, której konsekwencją może być konflikt interesów”. Dotychczas obowiązujące w Polsce przepisy pozwalają na to, by decyzję środowiskową na wniosek gminy wydali wójt, burmistrz lub prezydent miasta – a więc organy w zasadzie reprezentujące tę gminę, co prowadziło do paradoksalnej sytuacji, w której „sędzia rozstrzygał we własnej sprawie”. Analogicznie jest w przypadku, gdy jednostka organizacyjna Lasów Państwowych wystąpi z wnioskiem o zmianę lasu, stanowiącego własność Skarbu Państwa, na użytek rolny (dotychczas decyzje w tym zakresie wydaje dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych). W oczywisty sposób może to powodować wątpliwości co do zachowania obiektywizmu przez organ, który jest „sędzią we własnej sprawie”. Od stycznia 2017 r. dla przedsięwzięć realizowanych na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, dla której organem wykonawczym jest organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (lub podmiot od niego zależny), organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będzie regionalny dyrektor ochrony środowiska (RDOŚ wyřęczy także dyrektora RDLP w wydawaniu decyzji środowiskowej zezwalającej Lasom Państwowym na zmianę lasu na użytek rolny). Takie rozwiązania nie eliminują wszystkich możliwości konfliktu interesów, niemniej jest to znaczny krok w dobrą stronę.

Kary i egzekwowanie obowiązków

Stale odczuwalną bolączką przepisów o OOS jest brak solidnych ustaleń wskazujących ścieżkę postępowania w przypadku, gdy nie są przestrzegane obowiązki wynikające z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W przypadku, gdy organy nadzoru budowlanego lub inspekcji ochrony środowiska nie dopilnowały zapewnienia wymagań ochrony środowiska na etapie oddania instalacji lub obiektu budowlanego do użytkowania, późniejsze wyegzekwowanie zapisów decyzji środowiskowej było znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe. W praktyce często powoływano się na wyroki sądów administracyjnych, według których decyzja środowiskowa jest tylko etapem pośrednim w procesie inwestycyjnym, dlatego wyegzekwować można tylko decyzje ostatecznie zezwalające na realizację przedsięwzięcia (np. pozwolenie na budowę). Problem jednak w tym, że w pozwoleniu na budowę nie zawsze można zawrzeć wszystkie ustalenia z zakresu ochrony środowiska (bo nie wszystkie mają bezpośredni związek z powstaniem obiektów budowlanych), a dodatkowo organy nadzoru budowlanego wskazywały, że nie mają kompetencji w zakresie ochrony środowiska.

Ta sytuacja zmieni się z dniem 1 stycznia 2017 r. Od tego dnia wykonanie warunków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które nie zostały uwzględnione w innych decyzjach (np. w pozwoleniu na budowę), będzie podlegało egzekucji administracyjnej w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Do ustawy OOS wprowadzono dział VIIA pn. „Administracyjne kary pieniężne”. Wskazuje się w nim, że jeżeli podmiot odpowiedzialny za realizację lub eksploatację przedsięwzięcia narusza warunki i obowiązki wynikające z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (które nie zostały określone w innych decyzjach), to podlega on karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 1 000 000 zł, w zależności od „liczby i wagi stwierdzonych naruszeń”. Ta sama kara grozi tym podmiotom, które nie realizują działań służących zapobieganiu, ograniczaniu i kompensacji znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 (o ile działania te wynikają z decyzji administracyjnych wydanych dla przedsięwzięć spoza tzw. I i II grupy). Karę pieniężną będzie wymierzał wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

Żeby jednak WIOŚ mógł odpowiednio wykorzystać nowe kompetencje i uprawnienia, musi mieć co egzekwować – czyli musi mieć do czynienia z taką decyzją, której zapisy są jednoznaczne, konkretne i możliwe do wyegzekwowania. Tymczasem niektóre decyzje zawierają zapisy o istotnym znaczeniu, które są sformułowane w sposób nieprecyzyjny, np. „zapewnić oszczędne korzystanie z terenu”, „ograniczyć ingerencję w płaty siedlisk”, „ograniczyć do minimum wycinkę drzew i krzewów”, „zapobiegać nadmiernemu pyleniu”, „ograniczyć, w miarę możliwości, oświetlenie peryferyjnych części wyrobiska” itp. Tak sformułowanych obowiązków niestety nie da się wyegzekwować. Wprawdzie wyroki sądów administracyjnych mówią o tym, że „wymagania określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinny być na tyle konkretne, aby ich spełnienie mogło być zweryfikowane”, niemniej w praktyce zbyt często trudno skonkretyzować i sparametryzować konkretne obowiązki.

Wyłączenie obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej

Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, których wyłącznym celem jest „obronność i bezpieczeństwo państwa” lub „prowadzenie działań ratowniczych i zapewnienie bezpieczeństwa cywilnego w związku z przeciwdziałaniem lub usunięciem bezpośredniego zagrożenia dla ludności” – nie będą podlegały obowiązkowi uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli jej wydanie miałoby niekorzystny wpływ na te cele. Oznacza to, że ww. przedsięwzięcia mogłyby być realizowane z pominięciem przeprowadzenia OOS. Niemniej, konieczność realizacji takich przedsięwzięć będzie wymagać zgłoszenia do RDOŚ. Organ ten będzie miał 7 dni roboczych na zgłoszenie sprzeciwu, a jeżeli go wyrazi – to przeprowadzi postępowanie

w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla takiego działania. Ale czy nie wzbudza wątpliwości kwestia 7 dni (i to roboczych) oczekiwania na rozstrzygnięcie RDOŚ w obliczu „bezpośredniego zagrożenia dla ludności”?

Niewykorzystane szanse

Przy okazji nowelizacji przepisów o OOŚ nie wykorzystano kilku szans na ostateczne uregulowanie niektórych kwestii oraz na zrationalizowanie niektórych ustaleń. Przykładowo:

1) nie uszczegółowiono definicji przedsięwzięcia w kontekście samowoli budowlanych i użytkowych oraz w kontekście wznawiania wcześniej zaniechanej działalności (np. kamieniołomu, w którym od 3 lat nie jest prowadzona działalność górnicza, nartostrady nieeksploatowanej od 20 lat),

2) nie wprowadzono obowiązku umieszczania konsultowanych raportów i prognoz OOŚ na stronach internetowych organów prowadzących postępowanie,

3) nie wskazano wprost, na którym etapie procedury OOŚ należy przeprowadzić konsultacje społeczne i w jakim przypadku należy przeprowadzić je ponownie,

4) nie wprowadzono systemu weryfikacji kompetencji zarówno autorów dokumentacji środowiskowych, jak i osób odpowiedzialnych po stronie urzędów za sprawdzenie jakości tych dokumentacji,

5) nie wprowadzono konsekwencji za brak spełnienia obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć, które nie wymagają żadnych decyzji następczych (np. pozwolenia na budowę czy decyzji lokalizacyjnej).

Z pewnością nowe przepisy wprowadzą wiele cennych rozwiązań, które mogą przyczynić się do poprawy jakości systemu ocen oddziaływania na środowisko. Praktyka pokaże, na ile pokładane nadzieje okażą się spełnione.

Krzysztof Okraśiński