

Jerzy Jendrośka
Oceny środowiskowe w Europie
geneza, rozwój historyczny i trendy

Międzynarodowa konferencja

**Dyrektywa EIA - wyzwania i perspektywy w świetle
dotychczasowych doświadczeń oraz opublikowanej
ostatnio propozycji nowelizacji dyrektywy**

Wrocław 23-24 maja 2013

Korzenie

- Tradycyjne instrumenty polityki ekologicznej i potrzeba podejścia prewencyjnego
- US NEPA 1969
 - Kontrola sądowa i rola orzecznictwa
 - Kodyfikacja - NEPA Regulations 1976
 - „little NEPAs” – EIR w Kalifornii i analiza porealizacyjna
- NEPA jako model
- UNEP Guidelines Goals and Principles of EIA 1987
- Deklaracja z Rio – Zasada XVII

NEPA Process - cechy

- Proceduralny instrument celów materialnych
- Zmiana paradygmatu podejmowania decyzji – nowa procedura
- Szeroki zakres zastosowania (przedsięwzięcia, plany, programy, polityki, ustawodawstwo, produkty) i koncepcja of „stopniowania” (tiering)
- procedura skupiona wokół dokumentu (EIS)
 - screening oparty na kryteriach i wykluczeniach kategoriycznych
 - Individualne ustalanie zakresu oceny (scoping)
 - Rozważanie alternatyw jako kluczowy element oceny
- Odpowiedzialność władz publicznych
- Szerokie uczestnictwo i kontrola sądowa
- Kontrola jakości przez US EPA (art.309 Clean Air Act)

Oceny środowiskowe w prawie międzynarodowym – zasady ogólne

- Zasady ogólne
 - Sprawa Trail Smelter - Trybunał Arbitrażowy
 - Sprawa Nagymaros-Gabcikovo – MTS
 - Sprawa Pulp Mill - MTS
- Deklaracja z Rio
 - Zasada integracji – Zasada 4
 - Oceny środowiskowe – Zasada 17
 - Odpowiedzialność za transgraniczne szkody środowiskowe - Zasada 2
 - Procedura transgraniczna (Zasady 18 i 19)

Geneza dyrektywy EIA

- System kontroli w Europie
- Wczesne ustawy EIA w Europie
 - Francja i Irlandia 1976
 - Element istniejącej kontroli planistycznej władz lokalnych
 - Inwestor odpowiedzialny za wykonanie dokumentacji EIA
- II Program działań środowiskowych 1977 - wezwanie do stworzenia regulacji EIA w Europie

Powstanie dyrektywy EIA

- Założenia i dylematy legislacyjne
 - Instrument proceduralny dla scharmonizowania podejścia w państwach członkowskich
 - Szerokie zastosowania vs podejście naukowe
 - Nowa procedura czy istniejące procedury kontroli
- Proces
 - Ponad 20 draft projektów
 - Propozycja Komisji 1980
 - Trudne negocjacje

Wynik - Dyrektywa EIA 1985

- Zakres zastosowania
 - Tylko przedsięwzięcia - a nie plany, programy, polityki, ustawodawstwo, produkty
- Screening
 - Oparty na liście pozytywnej a nie na kryteriach
 - Dwie listy
- Nie jeden raport a „Informacje, które mają być dostarczone przez wykonawcę”
- Ostrożne podejście do alternatyw („jeśli ma to zastosowanie”)
- Procedura
 - Brak indywidualnego ustalania zakresu (scoping)
 - Ograniczony udział społeczeństwa, brak wymogu dostępu do sądów
 - Brak kontroli jakości i analizy porealizacyjnej

Rozwój historyczny regulacji

- US NEPA 1969
- Dyrektywa EIA 1985
- Dyrektywa Habitatowa 1992
- Konwencja Espoo 1992
- Nowela dyrektywy EIA 1997
- Konwencja Aarhus 1998
- Dyrektywa SEA 2001
- Protokół SEA 2003
- Dyrektywa Public Participation 2003
- Kodyfikacja dyrektywy EIA 2011

Zakres regulacji

- 1985 - dyrektywa EIA – ocena przedsięwzięć
- 1991 - konwencja EKG ONZ Espoo - ocena transgraniczna przedsięwzięć
- 1992 - dyrektywa 92/43 „habitatowa” – ocena przedsięwzięć i planów na obszary Natura 2000
- 2001 - dyrektywa 2001/42 – ocena strategiczna (SEA) planów i programów
- 2003 - protokół EKG ONZ – ocena strategiczna (SEA) planów i programów

Przekształcenia dyrektywy EIA

- Dyrektywa Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko – jako tekst ujednolicony dyrektywy 85/337/EWG i jej nowelizacji
 - dyrektywy Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 roku
 - dyrektywy Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 roku
 - dyrektywy Parlamentu i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku

Nowela dyrektywy EIA 1997

- Wprowadza
 - Nowe kategorie przedsięwzięć
 - Kryteria screeningu
 - Element scopingu
 - Obowiązek zapewnienia kontroli regulacyjnej dla przedsięwzięć z załącznika I i II
- Nowelizuje
 - procedurę transgraniczną (ale wciąż wątpliwe czy w pełni zgodna z Espoo)
 - Podejście do alternatyw (usuwa „jeśli ma to zastosowanie” ale wciąż wątpliwe czy obowiązkowe)
 - procedurę udziału społeczeństwa

Nowela dyrektywy EIA 2003 – Dyrektywa Public Participation

- Implementacja Konwencji z Aarhus (ale wciąż wątpliwe czy w pełni zgodna z Aarhus)
- Uszczegółowienie pewnych elementów procedury udziału społeczeństwa
- Znacząca zmiana podejścia do ustalania terminów („reasonable time-frames”)
- Wprowadza wymóg dostępu do sądu (art. 9.2 Konwencji Aarhus)

Bezpośrednie stosowania Dyrektywy - przy korzystaniu z funduszy UE

- Rozporządzenie 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (art. 47 ust.1)
 - ocena oddziaływania przedsięwzięć
 - ocena strategiczna
- Rozporządzenie 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
- Rozporządzenie 1828/2006 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia 1083/2006 oraz rozporządzenia 1080/2006
 - Załącznik XXI punkt F Wniosku dla dużych projektów

Watpliwości

- Niejednoznaczności
- Wersje językowe
- Podejście do alternatyw
- Scoping
- Dokumentacja EIA
- Powiadamianie
- Uzasadnienie

Niejednoznaczności

- Relacja Art. 5.3 do 5.1 i załącznika IV
 - „Informacje, które mają być dostarczone przez wykonawcę”
 - oznacza „raport EIA”
 - błędnie czasem rozumiane jako karta informacyjną przedsięwzięcia używana dla celów screeningu i scopingu
- Odwołanie do dyrektywy 2003/4
 - w art. 5.4
 - w art. 6.3 c)
 - A co z a) and b)?
 - Relacja do Art. 6.6 Konwencji z Aarhus?

Wersje językowe – przykład Polski

- Dyrektywy 85/337 i 97/11 tłumaczone
 - Przed akcesją, niechlujnie i bez kontroli poprawności
- Przykłady
 - art 1.2 („schemes” tłumaczone jako „systemy” – co czasem powoduje żądanie podawania ocenie kupna systemów komputerowych w firmie)
 - art.9.1 („concerns” tłumaczone jako „troski”)

Podejście do alternatyw

- Alternatywy „rozważane przez wykonawcę (inwestora)
- Podejście tradycyjnie przyjęte w dyrektywie
 - plusy: realistyczne alternatywy rozważane przez inwestora, obowiązek uzasadnienia wyboru
 - minusy: dopuszcza brak rozważania alternatywy
- Alternatywy wymagane
 - Podejście tradycyjnie przyjęte na świecie i w dokumentach międzynarodowych
 - Plusy: rozważania alternatyw obowiązkowe
 - Minusy: w praktyce często sztucznie wymyślane przez konsultanta

Scoping

- Zakres postanowienia w sprawie scopingu w praktyce
 - alternatywy
 - metody oceny
 - środki mitygujące
- Proceduralne konsekwencje
 - zapewnienie udziału społeczeństwa (Aarhus)
 - procedura transgraniczna (Espoo)
 - brak możliwości żądania dostarczenia innych informacji?

Dokumentacja EIA

- Niejasna relacja do oceny habitatowej
 - Inne podejście do rozważania alternatyw!
 - Brak wymogu jasnej konkluzji
- Brak wymogu rozważania ogólnie wpływu na bioróżnorodność
- Brak wymogu rozważania wpływu na stosunki społeczno-ekonomiczne

Powiadamianie

- Brak wymogu informowania społeczeństwa „w sposób właściwy, terminowy i skuteczny” (Aarhus - art.6.2)
- Brak wymogu informowania społeczeństwa „niezwłocznie”
 - w art 4.4
 - w art.9.1

Uzasadnienie

- Brak wyraźnego wymogu w dyrektywie
- Różna interpretacja trybunału
 - Zawsze wymagane przy negatywnym screeningu (C-87/02)
 - Tylko gdy zainteresowany tego zażąda (Mellor – C-75/08)

Trendy

- Rola orzecznictwa
- Podejście do screeningu – rola kryteriów
- Proceduralne detale ciągle rozwijane
- Coraz większa rola udziału społeczeństwa i kontroli i możliwości uruchomienia kontroli sądowej
- Procedura transgraniczna
- Formalna synergia z SEA ale brak synergii w praktyce

Wnioski

- W państwach Funduszu Spójności dyrektywa stosowana bezpośrednio
- Orzecznictwo nie zawsze jednoznaczne
- Zróżnicowana interpretacja sądów krajowych
- Proces rozwoju dyrektywy wciąż nie skończony
- Nowelizacja konieczna ale projekt Komisji nie obejmuje wszystkich zagadnień

Zagadnienia wymagające uwzględnienia

- Relacja EIA i SEA w kontekście koncepcji „stopniowania” (tiering)
- Rola EIA w systemie kontroli procesu inwestycyjnego opartego na wielostopniowej autoryzacji
- Proceduralne wymogi (scoping, uzasadnienie itp..)
- Alternatywy (specyfika oceny habitatowej)
- Zgodność z konwencją Espoo
- EIA dla dużych przedsięwzięć pan-europejskich
- Zgodność z konwencją Aarhus
 - Szczegóły procedury udziału społeczeństwa
 - dostęp do sądu w odniesieniu do screeningu (ACC/50 – Czechy)