

Tajemnice decyzji środowiskowej

Autorzy: Joanna Tomaszewicz, Piotr Syrczyński¹

Październik 2015

Na 102 posiedzeniu Sejmu w dniu 9.10.2015 przyjęto ostatecznie i skierowano do podpisu Prezydenta RP ustawę, która ma kluczowe znaczenie dla wielu nowych projektów inwestycyjnych w polskiej energetyce i polskim sektorze wydobywczym. Jest to ustawa zmieniająca ustawę z 13 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*². Ten akt prawny dotyczy tych inwestorów, którzy przed uzyskaniem decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia są zobowiązani do procedur związanych z oceną oddziaływania na środowisko.

Opisane zmiany ustawowe mogą wpływać na całość nowych procesów inwestycyjnych istotnych m.in. dla bezpieczeństwa energetycznego i dla bilansu paliw w Polsce.

Jak czytamy w uzasadnieniu do przyjętej przez Sejm treści ustawy, konieczność obecnie planowanych zmian wynika z trzech podstawowych powodów:

1. Znacznej zmianie uległa dyrektywa 2011/92/UE³ (dyrektywa o oś), podstawowa w odniesieniu do ustawy o oś;
2. Niewłaściwej dotychczasowej transpozycji dyrektywy 2003/4/WE⁴;
3. Doświadczeń wynikających z dotychczasowej praktyki stosowania ustawy o oś.

Powstaje zatem nowa sytuacja mająca znaczenie dla pozyskania finansowania dowolnego projektu, który wymagać będzie finansowania międzynarodowego, szczególnie jeśli realizowane to jest z udziałem instytucji wymagających pełnej implementacji prawa unijnego.

Projekt ustawy był przyjmowany na dość szybkiej ścieżce legislacyjnej⁵. Pismem z 21.04.2015 Minister Środowiska skierował projekt pod rozpatrzenie Stałego komitetu Rady Ministrów, następnie projekt wpłynął do Sejmu 15.07.2015 (druk nr 3677), a trzecie czytanie ustawy było 11.09.2015 na posiedzeniu nr 99.

W trakcie prac rządowych (na przełomie 2014 i 2015) zgłoszono wiele krytycznych uwag wobec tej nowelizacji (druk z opisem uwag z konsultacji społecznych z Rządowego Centrum

¹ Główny Konsultant, Multiconsult Polska

² 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 – tekst przekazany do prezydenta (po niewielkich poprawkach Senatu)

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko została zmieniona dyrektywą 2014/52/UE

⁴ Dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska

⁵ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/266607/266641/266642/dokument160348.pdf>

Legislacji ma ponad 100 stron). Dla przykładu istotne merytoryczne zastrzeżenia do projektu wskazano w piśmie z 12.01.2015 kierowanym do Ministra Środowiska⁶ a tylko niektóre z tych uwag zostały uwzględnione w toku procedury legislacyjnej. Rząd polski działa w tym zakresie też pod presją czasu, gdyż np. 24 kwietnia 2014 r. Komisja Europejska pozwała Republikę Estonii (sprawa C-206/14) o to, że uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy dyrektywy 2003/4/WE.

1. Przedmiot oceny oddziaływania na środowisko

Określenie na czym polega ocena oddziaływania na środowisko (oos) wydaje się być fundamentalne dla zrozumienia wszelkich zapisów w tej materii i interpretacji pojawiających się niejasności. Ustawa z 9.10.2015 r. była okazją uproszczenia naszych przepisów, której nie wykorzystał ustawodawca, a w której pokazał, że będziemy konsekwentnie bronić wszelkich słabości naszego systemu, brnąć w nie i utrwalając je dalej w praktyce. Art. 3 dyrektywy oos mówi:

„1. Ocena oddziaływania na środowisko polega na właściwym określeniu, opisanu i ocenie, dla każdego indywidualnego przypadku, bezpośredniego i pośredniego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na:

- a) ludność i zdrowie ludzkie;*
- b) różnorodność biologiczną ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk chronionych na podstawie dyrektywy 92/43/EWG oraz dyrektywy 2009/147/WE;*
- c) grunty, gleby, wody, powietrze i klimat;*
- d) dobra materialne, dziedzictwo kulturowe i krajobraz;*
- e) oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a)–d).*

2. Wpływ, o którym mowa w ust. 1, na elementy w nim określone obejmuje spodziewany wpływ wynikający z podatności przedsięwzięcia na prawdopodobieństwo wystąpienia wypadków lub katastrof istotnych dla danego przedsięwzięcia.”

Art. 62 ustawy oos będzie mówił:

„1. W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia:

1) bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na:

- a) środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi,*
- b) dobra materialne,*
- c) zabytki,*
- ca) krajobraz, w tym krajobraz kulturowy,*
- d) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a–ca,*
- e) dostępność do złóż kopalin;*

1a) ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych

2) możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;

3) wymagany zakres monitoringu.

⁶ http://www.jjb.com.pl/u_1.html

2. *W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 określa się, analizuje oraz ocenia oddziaływanie przedsięwzięć na obszary Natura 2000, biorąc pod uwagę także skumulowane oddziaływanie przedsięwzięcia z innymi realizowanymi, zrealizowanymi lub planowanymi przedsięwzięciami.*”

Na pierwszy rzut oka widać parę istotnych różnic, a jest to określenie głównego przedmiotu ustawy. Nasza transpozycja i stosowanie przepisów zawsze będzie ułomne, jeśli nie mamy właściwie zdefiniowanego celu wykonywania tego ćwiczenia. Zmiana dyrektywy 2011/92/UE była ukierunkowana na uproszczenie procedur poprzez konsekwentny nacisk na dokładne zdefiniowanie celów przygotowania dokumentacji oos oraz połączenie kilku obszarów przepisów środowiskowych w jednym postępowaniu. Nie odzwierciedlając idei, nasz ustawodawca przepisał kilka zdań w różnych miejscach ustawy kierując się sobie tylko wiadomym kluczem transpozycji.

W przytoczonej definicji oceny oddziaływania na środowisko najbardziej istotną (i brzemieną w skutkach dla jakości polskiej procedury oos) różnicę widać w tym, że ustawodawca unijny zajmuje się *„znaczącym wpływem przedsięwzięcia”*, a ustawodawca polski pomija już ten „znaczący” przymiotnik. W tej sytuacji zajmując się dla każdej nowej inwestycji wszystkimi możliwymi oddziaływaniami, tracimy z oczu sens całości. Dalej jest już tylko gorzej. Nie wiadomo z jakich powodów w ustawie wyróżniono dobra materialne, zabytki, krajobraz i kopaliny, skoro wszystkie te komponenty mieszczą się w obowiązujących definicjach „środowiska”, które wskazano na pierwszym miejscu przedmiotu oceny... Ustawodawca unijny mówi o *„spodziewanym wpływie wynikającym z podatności przedsięwzięcia na prawdopodobieństwo wystąpienia wypadków lub katastrof istotnych dla danego przedsięwzięcia”*, a polski *„w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych”*. Jest otóż pewna różnica w ocenie ryzyka katastrofy, a ocenie podatności danego przedsięwzięcia na wystąpienie katastrofy. Polski ustawodawca jej nie widzi...

W efekcie przypisano ocenie oddziaływania na środowisko zadania, które nie są merytorycznie z nią związane. O ile po stronie inwestorów i wykonawców ocen będzie można zaangażować dodatkowych ekspertów, którzy oceniają, jak oczekuje ustawodawca *„w oparciu o wiedzę naukową ryzyko wystąpienia poważnych awarii lub katastrof naturalnych i budowlanych, przy uwzględnieniu używanych substancji i stosowanych technologii, w tym ryzyko związane ze zmianą klimatu”*, to czy po stronie urzędów znajdą się osoby, aby zweryfikować analizy przedstawione przez inwestora? Ciężar problemu jest przyłożony w niewłaściwym punkcie. Eksperci środowiskowi, korzystając z analiz prawdopodobieństwa wystąpienia określonych katastrof na terenie Polski (analizy takie są dostępne np. w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa) ocenialiby skutki środowiskowe wystąpienia tych katastrof w różnych fazach cyklu przedsięwzięcia. Brzmienie zmienionego art. 62 powoduje, że analizy przedstawiane w dokumentacji oos mogą być w luźny sposób powiązane z konkretną sytuacją będącą przedmiotem procedury.

Luka, jaka powstała w ten sposób w ustawie przyjętej przez Sejm, może być bez wątpienia wykorzystana dla podważania niezgodności pewnych procesów uzyskiwania decyzji o śro-

dowiskowych uwarunkowaniach jako procedur niezgodnych z prawem unijnym. Przede wszystkim w takich projektach jak: „obiekty jądrowe”, „kopalnie podziemne”, „duże terminale morskie”, „instalacje produkcji niebezpiecznych substancji lub wykorzystujących takie niebezpieczne substancje” itd. itp. w procedurze realizowanej pod polskim prawem będzie można celowo pominąć zagrożenia katastrofami istotnymi, ale nie wynikającymi z własnych działań danego podmiotu. Dla przykładu uderzenie w dany obiekt samolotu prowadzonego przez terrorystów nie jest „awarią” ani „katastrofą naturalną i budowlaną”, zatem w ten sposób polski ustawodawca zrezygnował z zakresu analiz i możliwe dyskusje publiczne związane z tymi zagadnieniami.

Przepis unijny wyraźnie nakazuje określić prawdopodobieństwo wystąpienia czyli np. spodziewaną częstotliwość awarii jakie występują w tego typu instalacjach (przy tak zastosowanej technologii).

Dla przykładu na terenie niektórych krajów unijnych w związku z implementacją przepisów związanych z analizą ryzyka, już od lat następuje „usuwanie” różnych instalacji produkcyjnych z większych aglomeracji lub w ogóle poza granice danego kraju unijnego. Zatem niejasność w zakresie tych przepisów w Polsce może spowodować istotne problemy w czasie przygotowania przedsięwzięcia np. pozyskania finansowania, gdyż instytucje finansujące nie będą pewne, czy to ryzyko nie pojawi się na dalszym etapie inwestycji.

Z drugiej strony powstała sytuacja jest groźna też dla niektórych właścicieli gruntów tj. może stworzyć sytuację, iż ich sąsiad wykorzystując ww. przepisy uruchomi jakąś tego typu działalność (lub tylko uzyska decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach) zmniejszając wartość ich nieruchomości, a nie dając możliwości przeciwdziałania.

2. Kwalifikacje autorów dokumentacji oś

Wprowadzony art. 74a określa, kto może sporządzić prognozę oddziaływania na środowisko, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszary Natura 2000. Autorem (lub kierownikiem zespołu autorskiego) będzie mogła być osoba zaraz po ukończeniu pierwszego lub drugiego stopnia studiów magisterskich w kilku obszarach określonych ustawą. Nie wiadomo, jakim kluczem wyboru kierunków studiów kierował się ustawodawca, pominięte są istotne kierunki, jak np. fizyka (a to fizycy głównie są akustykami), socjologia, medycyna (a przecież mamy określić wpływ na zdrowie i warunki życia ludzi), prawo (istnieje specjalizacja w zakresie prawa ochrony środowiska), architektura krajobrazu (krajobraz ostatnio stał się modnym komponentem do analiz), itp.

Klucz doboru tych kierunków jest niezrozumiały, bardziej jednak dziwi przeświadczenie ustawodawcy, że zaraz po skończeniu studiów można być specjalistą w jakiegokolwiek dziedzinie, a zwłaszcza w tak złożonej materii. Dla tych, którzy zajmują się oceną oddziaływania na środowisko, a nieszczęśliwie skończyli inny kierunek studiów, ustawodawca przewidział możliwość zdobycia stosownego doświadczenia w ciągu pięciu lat terminowania przy przygotowaniu prognoz i raportów, lub też brania udziału w opracowaniu pięciu opracowań tego rodzaju. Z chwilą wejścia w życie tego przepisu autorzy (kierownicy zespołów) będą musieli

podpisać opracowanie wraz ze stosownym oświadczeniem o posiadanych kwalifikacjach – pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Ponadto zapisy art. 74 pomijają w ogóle fakt, iż mogą istnieć osoby, które ukończyły inne studia (nie wymienione w spisie), ale posiadają tytuł doktora nauk w dziedzinach wymienionych w ustawie, gdyż po prostu działały i pracowały w ochronie środowiska całe dziesięciolecie. Zapisy tego punktu ustalające, iż wystarczy skończyć studia pierwszego stopnia w zakresie nauk weterynaryjnych aby być podpisanym jako kierownik zespołu autorów dla dużego obiektu energetycznego, obiektu jądrowego czy dużej kopalni odkrywkowej (ale osoba po studiach na wydziale energetycznym nie może pełnić tej roli!) są nieco szokujące dla potencjalnych inwestorów w tym sektorze.

Opisana sytuacja oznacza, iż każdy inwestor oprócz kwestii merytorycznych (gdy oceniać będzie kandydatów na swoich doradców środowiskowych) musi też sprawdzać formalne kompetencje ustawowe, chociaż zaproponowane rozwiązanie raczej nie będzie skutkowało rewolucją na rynku i również nie rozwiąże problemu z niską jakością opracowań. Wypełnienie zaleceń dyrektywy 2014/52/UE w zakresie właściwych kwalifikacji i kompetencji wykonawców ocen, jest ułomne i trochę szkoda papieru, który będzie zużywany na drukowanie całej strony tego przepisu.

3. Ocena oddziaływań skumulowanych

Ocena znaczenia oddziaływań skumulowanych, czyli nakładania się oddziaływań ocenianego przedsięwzięcia z innymi istniejącymi bądź planowanymi, należy do najtrudniejszych w procesie oceny oddziaływania na środowisko. Była wymagana na podstawie obowiązujących do tej pory przepisów i dyrektywa nic istotnego w tej materii nie zmienia.⁷

Warto zauważyć, że nie jest do końca zdefiniowane co oznacza „planowanymi” gdyż każdy zajmujący się zagadnieniami finansowania inwestycji wie, iż „planowanych” jest dziesiątki różnych inwestycji a niekonieczne dochodzą one do jakiegokolwiek finału. Szczególnie w sytuacji gdy dwaj konkurujący inwestorzy jednocześnie (a to się zdarza) planują dwie inwestycje w niewielkiej odległości od siebie (dla przykładu dwa parki rozrywki czy dwie elektrownie czy dwie kopalnie). Tacy inwestorzy kierują się bowiem takimi samymi analizami rynku i podobnie oceniają rozwój regionu i daną lokalizację. Jednocześnie te „planowane” konkurencyjne inwestycje nie zawsze w pełni ujawniają swoje zamiary, bo przecież muszą je sprecyzować dopiero w momencie składania wniosku o rozpoczęcie procedury, a nie wcześniej. Nie ma nigdzie w polskim prawie „rejstru planowanych inwestycji” a tylko niektóre sektory (np. gazownictwo czy przesył energii wysokich napięć) mają tzw. plany rozwoju sieci. Ale i tak nie przesądza to o konkretnej trasie danej inwestycji. Ponadto „planowana” inwestycja nie ma jeszcze doprecyzowanych parametrów technicznych a zatem skąd wykonawca raportu ma pobrać jakieś dokładne dane (założenia?) o jej emisji.

⁷ W projekcie ustawy w końcu 2014 była definicja „planowanego przedsięwzięcia” ale autorzy ustawy wycofali się z niej z powodu zarzutów wobec jej wad. M.in. definicja ta pozwalała aby przedłużenie okresu funkcjonowania kopalni lub elektrowni nie wymagało wydania nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Istnieją już sytuacje, gdy organy środowiskowe nakazywały dość arbitralnie „przyjąć za planowane” jakieś inwestycje w pobliżu, jednak nie nakazywały tego dla dwóch innych zlokalizowanych niedaleko, ale w innym województwie.

Trudność z wykonaniem i interpretacją analiz była najprawdopodobniej powodem traktowania tej części dokumentacji o oś nieco po macoszemu (faktycznie brakowało jasnych wytycznych jak ma postępować wykonawca). Podstawową trudnością w dobie zaniku planowania przestrzennego w Polsce było określenie, jakie to mianowicie inwestycje mogą być planowane w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, dla którego przeprowadzamy procedurę o oś.

Inwestycją „planowaną” nie jest bowiem inwestycja wpisana tylko do studium uwarunkowań i kierunków rozwoju danej gminy. Zresztą wiele wyroków potwierdza, iż studium nie może powodować skutków prawnych dla właścicieli gruntów, dopiero ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tworzą określone prawa i obowiązki. Planami mamy pokrytą, jak wiemy, niewielką część powierzchni kraju...Zatem nawet inwestycja mająca już decyzję środowiskową ale taka, która jeszcze nie pozyskała wszystkich potrzebnych praw do gruntów i nie ma w ogóle jeszcze np. umowy przyłączeniowej ani zamkniętego finansowania nie bardzo może być uznana za „planowaną”.

Nasz ustawodawca postanowił ‘uproszczyć’ sprawę. Zarówno w karcie informacyjnej przedsięwzięcia, jak i w raporcie o oś trzeba będzie podać *„informacje na temat powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych i zrealizowanych (w przypadku raportu również planowanych), dla których została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (...)”*.

Takie sformalizowanie podejścia zdyscyplinuje oczywiście autorów dokumentacji do wnikliwego poszukiwania wszystkich inwestycji i działań, których wpływ może być w danym przypadku istotny. Tylko, czy przypadkiem nie wylano tutaj znowu przysłowiowego dziecka z kąpielą? Cała energia pójdzie w poszukiwanie przedsięwzięć i decyzji (przecież nie jeden organ w tym kraju wydaje decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach i nie będzie jednego zbioru danych o przedsięwzięciach planowanych, realizowanych i zrealizowanych), zamiast w odpowiednie analizy potencjalnych skutków i metod ich minimalizacji. Dodatkowo, w przypadku przedsięwzięć o znacznym zasięgu oddziaływania (wyobraźmy sobie lej depresyjny kopalni odkrywkowej sięgający nawet 50-60 km wokół niej !, zasięg hałasu z lotniska, przebieg linii elektroenergetycznej długości 150 km, gazociągu lub choćby linii kolejowej czy drogi) wykonanie poprawnej formalnie dokumentacji może okazać się praktycznie niemożliwe. Dla takich inwestycji trzeba będzie poszukiwać setek jeśli nie tysięcy decyzji i opisywać wyniki przeprowadzonych procedur. Pojawia się dodatkowe pytanie, co z decyzjami, które nie będą ostateczne lub prawomocne?

Czy opracowanie formalnie poprawnego raportu będzie w ogóle możliwe? Przygotowanie dokumentacji o oś (jak i zapewne każdego obszernego dokumentu) wymaga przyjęcia określonego czasu na weryfikację treści, uzgodnienie jej z inwestorem, redakcję oraz wydruk. Dla dużej inwestycji, przy sprawnej organizacji zespołu, zajmie to minimum dwa tygodnie. W tym czasie mogą już zostać wydane kolejne decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach

lub mogą rozpocząć się realizację inwestycji w zasięgu oddziaływania naszego przedsięwzięcia. Przy rygorystycznym podejściu do brzmienia przepisów zmienionej ustawy o oś można sobie wyobrazić sytuację, że po wydaniu decyzji, w procedurze odwoławczej okaże się, że została pominięta jakaś inna decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana np. na tydzień przed złożeniem naszego wniosku. Lub jeszcze inna sytuacja w trakcie procedury. Czy składając uzupełnienia do raportu o oś wynikające z powodów innych niż oddziaływania skumulowane, trzeba będzie aktualizować informacje o przedsięwzięciach i decyzjach w zasięgu oddziaływania? Otwiera się w ten sposób nowy obszar do różnej interpretacji powodujących wzrost ryzyka i niepewności inwestorów oraz wykonawców ocen. Może to dodatkowo skutkować sporami między nimi.

4. Informacja na temat ryzyka wystąpienia poważnych awarii lub katastrof naturalnych i budowlanych

Zarówno w karcie informacyjnej przedsięwzięcia, jak i w raporcie o oś będzie trzeba podać informacje na temat *„ocenionego w oparciu o wiedzę naukową ryzyka wystąpienia poważnych awarii lub katastrof naturalnych i budowlanych, przy uwzględnieniu używanych substancji i stosowanych technologii, w tym ryzyka związanego ze zmianą klimatu”*. Ustawodawca unijny oczekiwał czegoś innego w tej materii, jak wskazano tutaj przy omówieniu przedmiotu oceny oddziaływania na środowisko. Zapisy polskich przepisów zdają się wykraczać daleko poza zagadnienia o oś...

Eksperti MCP zwracają jeszcze tutaj uwagę na pewne niedopowiedzenie kluczowe dla wielu inwestycji w energetyce węglowej. Z jednej strony konstrukcja zdania definiującego zakres ryzyk sugeruje, że przeanalizować trzeba tylko możliwość katastrof naturalnych i budowlanych w tym ryzyka związanego ze zmianami klimatu.

Można to interpretować wąsko lub szeroko: - przy stosowanej dawniej „wąskiej” interpretacji należy w raporcie przeanalizować wyłącznie ryzyka, czy w razie zmian klimatu zwiększy się ryzyko katastrofy w tej konkretnej inwestycji. Np. planujemy składowisko odpadów i po analizie zmian klimatu stwierdzamy, że za 15 lat będzie ono często zagrożone powodzią (ale teraz nie jest !). I tylko to pokazujemy wtedy w ocenie. Taka interpretacja jest stosowana niekiedy i wtedy inwestorzy mają stosunkowo mało danych do pokazania. Jeśli jednak organ środowiska będzie interpretował te słowa „szeroko” (a takie są wytyczne Komisji Europejskiej) to będzie oczekiwał analizy, w jaki sposób dana inwestycja bezpośrednio lub POŚREDNIO wpływa na zmianę klimatu. A to dla inwestycji energetycznych wymagających chłodzenia jest znaczącym nowym wymogiem.

5. Prace rozbiórkowe

Zmieniona dyrektywa zwraca uwagę na to, aby – w stosownych przypadkach – uwzględnić prace rozbiórkowe związane z realizacją przedsięwzięcia. Polski ustawodawca pomija „w stosownych przypadkach”. W związku z tym w dokumentacji zamiast proekologicznie przemilczeć sprawę, trzeba będzie zużywać toner i papier na wyjaśnienie, dlaczego w danym przypadku prac rozbiórkowych nie opisano, albo dlaczego nie porównano pod tym kątem analizowanych wariantów...

Przepisy unijne są logiczne gdyż to ekspert powinien określić (mając odpowiednie kwalifikacje) czy dany przypadek jest „stosowny”. Wersja zaproponowana w polskich przepisach zwiększy dyskusje w czasie odbioru raportu.

6. Zakres karty informacyjnej przedsięwzięcia

Informacje dotyczące zawartości karty informacyjnej przedsięwzięcia zostały przeniesione z art. 3 (gdzie były do tej pory w zestawie definicji) i znalazły się w postaci art. 62a z dotychczasowym zakresem uzupełnionym kilkoma punktami wynikającymi z omówionych wyżej ‘transpozycji’. Istotną zmianą jest wskazanie przez ustawodawcę celu sporządzenia karty, czyli, że informacje zawarte w karcie mają umożliwić analizę kryteriów stosowanych do stwierdzenia potrzeby (albo braku takowej) przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko lub określenie zakresu raportu ooś. W takiej sytuacji nieporozumieniem wydaje się przenoszenie ‘starego’ zakresu karty, który słabo koresponduje z zestawem odnośnych kryteriów. Ustawodawca nie skorzystał w tym momencie z okazji, aby zakres tego dokumentu uczynić przejrzystym. Sprawa wydaje się bardziej skomplikowana niż była, a przecież karta jest wstępnym dokumentem procesu i powinna być maksymalnie uproszczona, jak podano to w załączniku IIIA do zmienionej dyrektywy ooś.

7. Zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko (raportu ooś)

Zakres ten pozostał w art. 66, ust. 1. Oprócz omówionych wyżej kwestii dodano w nim następujące zagadnienia:

- 1) Inwentaryzacja przyrodnicza. Jej definicja została wprowadzona już nie w zbiorze definicji (w art. 3), ale w zmodyfikowanym zakresie raportu ooś, czyli w art. 66. Do tej pory kwestia inwentaryzacji przyrodniczej nie była uregulowana, w praktyce była wymagana jako podstawa ocen przyrodniczych. Zapis nowego punktu 2a w art. 66 jest tak skonstruowany, że można domniemywać, że inwentaryzacja przyrodnicza jest co do zasady wymagana. Jeżeli w raporcie ooś nie będzie wyników inwentaryzacji, będzie musiało znaleźć się uzasadnienie, dlaczego jej nie przeprowadzono. Dodatkowo, minister w rozporządzeniu może określić oczekiwany format prezentacji wyników inwentaryzacji. Ma to służyć spełnieniu zalecenia dyrektywy 2014/52/UE, aby wykorzystywane były wyniki innych ocen adekwatnych w danym przypadku. Projekt rozporządzenia w tej sprawie, przedstawiony razem z projektem zmiany ustawy ooś, wskazuje, że minister określi tylko formaty plików, w jakich mają być prezentowane wyniki, co w żaden sposób nie gwarantuje możliwości wykorzystania tych danych. Ujednolicić należałoby w tym w przypadku metodyki przeprowadzenia inwentaryzacji, aby wyniki badań z różnych lat były możliwe do porównania i wykorzystania.
- 2) Porównanie oddziaływań analizowanych wariantów. Do tej pory teoretycznie wymagany był tylko opis wariantów, ale w praktyce, aby uzasadnić wybór wariantu inwestorskiego należało te warianty ze sobą porównać. W ustawie mamy kolejne pół strony tekstu wyważającego otwarte drzwi. Przy czym nie jest do końca jasne czy to porównanie oddziaływań powinno objąć też porównanie efektu skumulowanego z innymi inwestycjami czy nie.

- 3) Ocena skuteczności przewidywanych działań mających na celu unikanie, zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko. Będzie to zapewne kompletna nowość dla niektórych ‘specjalistów’, gdyż dobre praktyki od zawsze wymagają określenia stopnia zabezpieczenia środowiska. Nie wiadomo też, jak dadzą sobie z tym radę urzędnicy, gdyż nagle zostanie pokazany czarno na białym albo absurd, że wszystko działa w 100%, albo przerażająca prawda, że jesteśmy w stanie chronić środowisko tylko w jakimś stopniu. Ciekawe, jaka będzie praktyka.
- 4) Odniesienie się do celów środowiskowych wynikających z dokumentów strategicznych istotnych z punktu widzenia realizacji przedsięwzięcia. Kolejna ciekawostka, co ustawodawca miał na myśli. Unijny ustawodawca oczekuje (na poziomie decyzji o możliwości realizacji przedsięwzięcia) uwzględnienia wyników otrzymanych na poziomie strategicznym. Można sobie wyobrazić, że chodzi o konkretne ustalenia strategii, w których mieści się dany projekt. Powinny tam być ustalenia i wytyczne odnośnie ocen indywidualnych. Wskazując, że w raporcie ooś ma być „Odniesienie się do celów środowiskowych wynikających z dokumentów strategicznych istotnych z punktu widzenia realizacji przedsięwzięcia”, polski ustawodawca otwiera kolejną przestrzeń, która będzie wypełniania papierem niepotrzebnie zadrukowaną treścią bez żadnego znaczenia z punktu widzenia procesu podejmowania decyzji o możliwości realizacji przedsięwzięcia.

W rzeczywistości dla niektórych inwestorów realizujących projekty „mało korzystne” dla władzy lub np. konkurencyjne wobec państwowych spółek może się okazać, że ich inwestycja nie jest zgodna z celami środowiskowymi jakichś dokumentów strategicznych. Unijny ustawodawca nakazywał tutaj jedynie transponować wyniki otrzymane na poziomie strategicznym, a nie badania ogólnej zgodności strategicznych celów w raporcie ooś.

Jeśli organy rządowe mają jakieś „cele strategiczne” w tym „cele środowiskowe”, to ich egzekucję powinny realizować poprzez przepisy czy poprzez zmiany w planach miejscowych (nakazy i zakazy), a nie poprzez „wtrącanie się” do procedury ooś⁸. Ekspert oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie jest i nie powinien być uprawniony do oceniania i porównywania dokumentów rządowych i podobnych, nie jest to zresztą zadaniem raportu ooś. Mamy w tym przepisie zręczną „protezę”, którą rząd próbuje stosować dla obejścia prawa.

8. Termin udziału społeczeństwa

W ślad za dyrektywą wydłużono z 21 do 30 dni czas, w którym społeczeństwo może zapoznać się z dokumentacją oceny oddziaływania na środowisko oraz złożyć uwagi i wnioski. Dyrektywa w tym przypadku mówi ‘nie krócej niż’, my w swojej nowej ustawie nie używamy nawet słowa „minimum”, co znowu będzie rodzić kłopoty proceduralne, jeżeli inwestor – z różnych powodów – chciałby przeprowadzić dłuższy proces zaangażowania społeczeństwa w

⁸ Przykładem jest ustawa „antysmogowa” wprowadzona tak, aby stworzyć odpowiednie zasady prawa miejscowego.

podejmowanie decyzji. Głównym powodem mogą być tutaj wymagania międzynarodowych instytucji finansowych, które oczekują dłuższych okresów przeprowadzania formalnego udziału społeczeństwa w postępowaniu administracyjnym. Powinna być tutaj zapisana możliwość (dla inwestora!) wnioskowania aby czas konsultacji był dłuższy nawet o 2 miesiące. W takich sytuacjach powinna być np. dodatkowa opłata skarbową za takie wydłużenie procedury ale rozwiązałyby to wiele problemów i zarzutów pojawiających się na dalszych etapach wielu inwestycji.

W toku procesu legislacyjnego zgłaszano wyraźnie postulat, że art. 6 ust 3 Konwencji z Aarhus nakazuje określenie „rozsądnych ram czasowych” ale ustawodawca zignorował tę istotną propozycję.

W opinii niektórych ekspertów⁹ cały art. 35 ustawy jest niezgodny z ogólnymi zasadami kodeksu postępowania administracyjnego, nakazującej organowi administracji rozpatrzenie całego dostępnego materiału dowodowego i dążenie do ustalenia prawdy obiektywnej (art. 7 i 77 kpa). Natomiast uwagi zgłoszone po terminie, zgodnie z art. 35¹⁰, nie mogą być wzięte pod uwagę. To jeden z najbardziej spornych artykułów tej ustawy, który nie ulega zmianie w wyniku jej nowelizacji.

9. Zakres decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku, kiedy nie była przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko

Do tej pory, w przypadku kiedy dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko nie stwierdzono potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, w sentencji decyzji znajdowało się tylko to stwierdzenie. W uzasadnieniu prezentowano kryteria i powody, jakie służyły temu rozstrzygnięciu, a integralną częścią decyzji była charakterystyka przedsięwzięcia, zgodnie z którą inwestycja miała być zrealizowana. Był to jeden z jaśniejszych punktów ustawy. Nie było prognozowanych znaczących oddziaływań, nie było potrzeby przeprowadzenia oceny, nie ma też specjalnych warunków realizacji przedsięwzięcia. Niestety. Teraz już nie będzie tak czytelnie. Dodany ust. 1a w art. 84 daje możliwość do określenia w takim przypadku warunków wykorzystania terenu, wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia np. w projekcie budowlanym oraz nałożyć obowiązek zapobiegania, ograniczania oraz monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Pytanie – jakiego oddziaływania, skoro nie było podstaw do przeprowadzenia oceny, czyli nie prognozuje się wystąpienia znaczących oddziaływań na środowisko???

Ten niewielki zapis może też być podstawą późniejszego ataku przeciwników inwestycji. Urząd bowiem sam będzie przyznawał, że jakieś oddziaływanie jest, a zatem taką decyzję będzie łatwiej podważyć.

⁹ Jw. pismo dr. Jędrośka z 12.01.2015

¹⁰ Art. 35. Uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu, o którym mowa w art. 33 ust. 1 pkt 7, pozostawia się bez rozpatrzenia.

10. Wydłużenie podstawowego okresu posługiwania się decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach

Zmiana ustawy wydłuża podstawowy okres posługiwania się decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach z czterech do sześciu lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Okres ten może być wydłużony do dziesięciu lat, o ile przed upływem terminu podstawowego organ, który wydał decyzję sporządzi stanowisko (na wniosek aktualnego właściciela decyzji), że *„realizacja planowanego przedsięwzięcia przebiega etapowo oraz że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (...)”*. Na temat tego, jakie materiały należy przedłożyć, aby organ wydał takie stanowisko, ustawodawca milczy...

Opisany przepis, poza byciem przepisem korupcjogennym, jest także dość groźny dla właścicieli sąsiednich gruntów oraz dla konkurentów. Ponadto stanowisko w sprawie wydłużenia okresu posługiwania się decyzją milczy o kwestii oddziaływań skumulowanych, jakie potencjalnie mogą powstać w wyniku takich „nieużytych” decyzji. Zapis ten może służyć też „rezerwowaniu” pewnego obszaru czy „chłonności środowiska” dla określonego podmiotu po to, aby jego konkurenci (np. prywatni) nie mogli zbudować danego obiektu, gdy inwestor państwowy na razie czeka z podobną inwestycją. Rolę taką powinny pełnić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, to nie jest funkcja procedury ooś.

11. Zwolnienie z obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wydaje się *„W przypadku planowanych przedsięwzięć mogących 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 (...) jeżeli jej wydanie miałoby niekorzystny wpływ na te cele”*. Przepis jasny, w duchu dyrektywy, chociaż trzeba odczekać 7 dni od dostarczenia stosownego zgłoszenia do RDOŚ, co w przypadku działań ratowniczych brzmi dziwnie...

Ponadto niekiedy „usunięcie bezpośredniego zagrożenia” wymaga fizycznych inwestycji w nowe urządzenia inne niż urządzenia dotychczas działające. Z wykorzystaniem tego przepisu będzie możliwa np. budowa ośrodków dla imigrantów, więzień czy ośrodków dla przesłuchiwanego pojmanych terrorystów bez żadnej procedury środowiskowej i bez możliwości przeciwdziałania obywateli takim inwestycjom. Istnieje ryzyko nadużywania tego przepisu przez polskie władze, o czym na pewno będzie się można łatwo przekonać.

12. Nowy załącznik do wniosku

Do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach trzeba będzie dołączyć kolejny załącznik, czyli – *„mapę w skali zapewniającej czytelność przedstawionych danych z zaznaczonym przewidywanym terenem, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oraz z zaznaczonym przewidywanym obszarem, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, wraz z zapisem mapy w formie elektronicznej”*. Kolejna ciekawostka. Po pierwsze, co znaczy „w skali zapewniającej czytelność”? Czytelność osobie z jakimi kwalifikacjami? I co to ma być

innego niż „przedstawienie zagadnień w formie kartograficznej w skali odpowiadającej przedmiotowi i szczegółowości analizowanych w raporcie zagadnień oraz umożliwiającej kompleksowe przedstawienie przeprowadzonych analiz oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”, które jest już wymagane w art. 66 w zakresie raportu o oś.

Uzasadnienie tej zmiany mówi, że chodzi o „inny niż wypis z rejestru gruntów dokumentu pozwalającego ustalić krąg stron postępowania”, ale przepis się tak nie czyta. Nie wiadomo, jaka będzie praktyka, w przypadku dużych przedsięwzięć, kolejne metry papieru będą zadrukowywane nie wiadomo w jakim celu, ale w imię ochrony środowiska.

Jest to bardzo ważny dokument gdyż „ustalenie kręgu stron postępowania” wymaga dokładnej analizy praw do gruntu. Rozumieć można to jako mapę pokazującą sytuację tak, aby organ mógł łatwo określić czy dany wnioskodawca „jest czy nie jest” stroną postępowania. Widzimy tutaj szereg niejasności, które w realnej praktyce dużych inwestycji mogą boleśnie odczuć konkretni inwestorzy, na których już w tej chwili jest przerzucany przez organy administracji ciężar ustalenia stron postępowania administracyjnego. Praktycznie obowiązek ten oznacza też konieczność sporych wydatków na zakup danych, znajdujących się już w posiadaniu organów administracji.

Powstaje tutaj też dodatkowe zagadnienie prawne, o którym warto pamiętać. Jeśli to po stronie inwestora pojawia się ciężar określenia stron postępowania i dostarczenia map, które to potwierdzają, to co będzie jeśli inwestor popełni błąd na tym etapie przygotowania dokumentów? Zgodnie z zasadami przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, ustalenie stron postępowania administracyjnego to jednak ciągle obowiązek organu prowadzącego sprawę. Jest to dodatkowe ryzyko przy finansowaniu nowych dużych projektów, które organy rządowe – niezgodnie z ogólnie obowiązującym prawem – przerzucają na inwestorów.

13. Konflikt interesów

Dyrektywa nakazuje rozwiązanie potencjalnych konfliktów interesów, kiedy organ właściwy do wydania decyzji administracyjnej jest jednocześnie wnioskodawcą. Ustawa rozwiązuje sprawę w art. 75 stwierdzając, że w przypadku kiedy wnioskodawcą jest wójt, burmistrz, prezydent lub organ od niego zależny, właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będzie regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Nie jest to jedyna możliwość wystąpienia „konfliktu interesów” – powinna ona obejmować też inne sytuacje, jak np.: ponad 30 % udziałów ma w tej inwestycji gmina (inwestycje typu PPP), w wyniku inwestycji (nawet prywatnej!) dochody gminy z tytułu jej zrealizowania przekroczą 15 % dochodów rocznych gminy, gdy co najmniej 10 % składu danej rady gminy jest zatrudnionych w firmie inwestora, gdy gmina, wójt lub radni są właścicielami ziemi, na której powstaje nowa inwestycja, gdy osoby kierujące daną inwestycją są spokrewnione z osobami wydającymi daną decyzję itd. itp. Zatem pojęcie konfliktu interesów zostało w ustawie zdefiniowane bardzo wąsko i na pewno zręczni władarze wykorzystają tę sytuację. Tak sformułowany zapis narusza też prawo właścicieli, czy użytkowników nieruchomości sąsiadujących z terenem nowej inwestycji do bezstronnej procedury o oś.

14. Nowe organy w procedurze ooś

W myśl łączenia postępowań i wymiany informacji między organami administracji właściwymi w sprawach związanych z ochroną środowiska, do procedury screeningu oraz oceny właściwej zostają włączone organy właściwe do wydania pozwolenia zintegrowanego. Czyli w procedurze ooś pojawi się marszałek (dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko) albo starosta (dla pozostałych).

We wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach trzeba będzie zaznaczyć, czy nasze przedsięwzięcie, oprócz kwalifikacji ocenowej, jest również kwalifikowane jako instalacja wymagająca wydania pozwolenia zintegrowanego. Wydaje się to uzasadnione, bo do tej pory nie było łączności między tymi procedurami. Należy się jednak spodziewać wydłużenia postępowań, przynajmniej w początkowym okresie obowiązywania zmiany. Dziwi, że polski ustawodawca nie poszedł dalej i nie włączył jeszcze w ocenę organów administracji wodnej w ramach koordynacji z ramową dyrektywą wodną, ale o tym sza...

15. Definicja „władz publicznych”

Z konieczności dostosowania przepisów o udostępnianiu informacji o środowisku musiała zostać wypracowana definicja władzy publicznej, przez które rozumie się: „*Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa*”. Władze te mają obowiązek udzielania informacji o środowisku w przypadkach określonych ustawą. Dotychczas funkcjonujące w tym obszarze pojęcie ‘organów administracji’ było zbyt wąskie. Wprowadzenie pojęcia „władz publicznych” zrozdziło konieczność wprowadzenia szeregu zmian redakcyjnych w ustawie ooś.

Definicja władzy publicznej została potwierdzona wyrokiem Trybunału z 19.12.2013 w sprawie w postępowaniu: Fish Legal, Emily Shirley przeciwko Information Commissioner, United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd, Southern Water Services Ltd.¹¹ Wyrok ten potwierdził, że przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne oraz przedsiębiorstwa zarządzające np. melioracjami na danym terenie są „władzą publiczną” w zakresie przepisów ww. dyrektywy. Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy 2003/4 definiuje pojęcie „organu władzy publicznej” jako:

„[...]”

- a) rząd lub inny organ administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym;
- b) osobę fizyczną lub prawną, która na mocy prawa krajowego sprawuje publiczne funkcje administracyjne, łącznie z konkretnymi obowiązkami, działaniami lub usługami dotyczącymi środowiska;

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62012CJ0279:PL:HTML>

c) osobę fizyczną lub prawną sprawującą publiczne obowiązki lub funkcje lub świadcząca publiczne usługi dotyczące środowiska i podlegającą organowi lub osobie, o których mowa w lit a) lub b).

Argumentem dla Trybunału, iż tego typu organy są „władzą publiczną” były takie:

- spółki te muszą spełniać szereg wymogów ustawowych dotyczących utrzymywania i poprawy stanu istniejącej infrastruktury oraz zaopatrywania w wodę lub też oczyszczania ścieków na odpowiednich obszarach ich działania;
- posiadają one ponadto pewne ustawowe uprawnienia, do których należą w szczególności uprawnienia do wywłaszczania, prawo do przyjmowania przepisów administracyjnych dotyczących będących w ich posiadaniu tras żeglownych lub działek, uprawnienie do dokonywania zrzutu wód, w tym także do prywatnych cieków wodnych, prawo do ustanawiania czasowego zakazu podlewania czy też uprawnienie do podjęcia, pod pewnymi ściśle określonymi warunkami, decyzji o odcięciu pewnych klientów od zaopatrzenia w wodę;
- te prawa i obowiązki określone są w akcie wyznaczenia, zwanym „koncesją”, każdej ze spółek; koncesja ta może określać także inne warunki, takie jak obowiązek wniesienia opłaty. Minister lub OFWAT sprawują nadzór nad tym, czy określone w koncesji wymogi są przestrzegane. Mogą oni również żądać od przedsiębiorstw podjęcia określonych działań lub środków;
- zgodnie z regulującym działalność spółek wodnych systemem prawnym istnieje również możliwość nałożenia na nie kar pieniężnych oraz częściowego ograniczenia względem nich zastosowania przepisów prawa powszechnego dotyczących rozwiązywania spółek;
- co pięć lat spółki wodne prezentują wstępne plany zarządzania aktywami (nazywane również „biznesplanami”) przedstawiające szczegółowo spodziewane w okresie najbliższych pięciu lat wyniki, a w szczególności programy inwestycyjne. Plany te są finalizowane w ramach procedury konsultacyjnej, a OFWAT (The Water Services Regulation Authority), biorąc pod uwagę elementy programów inwestycyjnych uznane przez siebie za właściwe, określa maksymalne kwoty, jakie spółki te mogą fakturować swym klientom, aby sfinansować biznesplan, a w szczególności – przewidziane w nich inwestycje.

Opisana nowa interpretacja „władz publicznych” w świetle wyroku Trybunału z 2013 roku ma istotne potencjalne skutki dla wielu inwestycji wydobywczych, a także inwestycji energetycznych wymagających układów chłodzenia. Jednakże polski ustawodawca zawęził w nowo uchwalonej ustawie z 09.10.2015 tę definicję „władzy publicznej” wyłączając z niej firmy objęte nią w definicji z dyrektywy oraz potwierdzone na mocy opisanego wcześniej wyroku Trybunału z 2013 roku. Gdyby stosować w pełni wyrok Trybunału, to społeczeństwo (w tym organizacje ekologiczne) miałoby prawo dostępu do szeregu informacji na temat dopuszczonych ilości zrzutu substancji niebezpiecznych do systemów kanalizacyjnych, a także do wielu dokumentów istotnych dla wielu inwestorów.

16. Baza danych ooś

Dyrektywa wymaga, aby informacje związane z oceną oddziaływania na środowisko były udostępniane w formie elektronicznej w prosty i skuteczny sposób. Nasz ustawodawca określa (art. 128 zmienianej ustawy ooś), że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska prowadzi bazę danych „o ocenach oddziaływania na środowisko”. Jest to znowu coś troszeczkę innego niż udostępnienie dokumentacji w formie elektronicznej w prosty i skuteczny sposób. Baza danych GDOŚ jest bowiem bazą metadanych. Znajdując informację o prowadzonym postępowaniu i tak w każdym przypadku należy wystąpić ze specjalnym wnioskiem o udostępnienie dokumentacji. Jeśli złożymy razem wymagania dotyczące oddziaływań skumulowanych, a właściwie umieszczenia *„informacji na temat powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych i zrealizowanych (w przypadku raportu również planowanych), dla których została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (...)*” z funkcjonowaniem bazy meta danych i trudnościami w dostępie do danych, inwestor (i jego wykonawca dokumentacji) nigdy nie będzie pewien, czy uzyskał wszystkie niezbędne informacje i ile czasu mu to zajmie.

Można postawić tezę, że taki przepis nie implementuje przepisów unijnych prawidłowo. Celem przepisu unijnego było właśnie to aby inny inwestor bądź właściciel nieruchomości mógł szybko ocenić poprzez publicznie dostępne dokumenty (i to w ciągu 30 dni, czyli czasu gdy ma możliwość złożenia uwag i wniosków w procedurze udziału społeczeństwa) czy:

- satysfakcjonuje go przedstawiona analiza potencjalnych oddziaływań planowanej budowy (negatywnych i pozytywnych);
- zgadza się na opis potencjalnych oddziaływań wtórnych i skumulowanych (w tym czasie nie ma szansy pozyskać dokumentów od innych podmiotów dla porównania);
- ocenić dla siebie ryzyka biznesowych o charakterze technicznym i środowiskowym wynikające z nowej inwestycji (np. musi ocenić czy nie uszczupli ona wartości jego terenu);
- zdażyć przygotować odpowiednie dokumenty;
- przygotować listę istotnych zagadnień wymagających negocjacji w procesie uzgodnień planowanej budowy.

Przepis unijny mówiący o tym, że informacje związane z oceną oddziaływania na środowisko powinny być udostępniane w formie elektronicznej w prosty i skuteczny sposób, jest właśnie po to, aby lokalne władze nie mogły ukrywać pewnych kwestii przed społeczeństwem. Zapisy jakie dał polski ustawodawca pozwalają nadal tylko na zrobienie pośredniej bazy (tzw. meta-bazy czyli bazy z informacjami o wydawanych decyzjach ale bez publikowania ich treści oraz załączników do tych decyzji), a zatem dostęp do źródłowych dokumentów będzie nadal sztucznie ograniczony czasowo i formalnie. Zatem opisane rozwiązanie jest korzystne dla niektórych inwestorów, ale niekoniecznie jest zgodne z prawem unijnym.

17. Kary

W ślad za dyrektywą, ustawa ooś będzie zawierać przepisy o administracyjnych karach pieniężnych. Dodany zostanie nowy dział – VII A. Ogólnie rzecz prezentując, kary będą mogły zostać wymierzone, jeżeli inwestor nie będzie stosował się do wyników oceny oddziaływania na środowisko. Kuriozalne w tym nowym przepisie jest to, iż kara zgodnie z art. 136 a ust. 2 ma zastosowanie w sytuacjach, gdy te warunki i wymogi zostały określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ale nie przeniesiono ich do decyzji np. pozwolenia na budowę czy koncesji (czyli decyzji, o których mówi art. 86 ustawy). Kary te będzie wymierzał wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Mogą one osiągnąć wysokość od 500 do 1 000 000 zł. Przepisy te na pewno obrosną w szereg ciekawych interpretacji i wyroków, gdyż na mocy tej ustawy sama decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach będzie podstawą do wymierzania kar, a nie np. pozwolenie na budowę. Jest to znaczna zmiana o charakterze niemal konstytucyjnym – dotąd zainteresowany inwestor był związany jedynie pozwoleniem na budowę i np. pozwoleniem zintegrowanym, a nie groziły mu kary z powodu „wcześniejszych” decyzji. Ma to także istotne znaczenie dla procesów due-diligence i finansowania skomplikowanych projektów energetycznych.

Warto pamiętać, że może być kilku kolejnych inwestorów, gdyż pozwolenie na budowę, po jego uzyskaniu, można przenieść na inny podmiot (a i pozwoleń na budowę wydanych na podstawie jednej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może być wiele). Czy wtedy kara będzie nakładana na „poprzedni” czy na „nowy” podmiot, który w ogóle nie był adresatem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach? Poczekajmy zobaczymy co z tego wyrośnie ...

18. Wejście w życie

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. (termin określony dyrektywą, to maj 2017 r.), z wyjątkiem przepisów:

- ✓ wydłużających podstawowy okres posługiwania się decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach;
- ✓ precyzujących, jaka zmiana pozwolenia na budowę nie wymaga wydania nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- ✓ określających załączniki do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- ✓ precyzujących procedury w przypadku przedsięwzięć z grupy III'
- ✓ zmian w ustawie o ochronie przyrody, kwestie które zostały włączone w proces ooś dla inwestycji drogowych;

które wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Przepisy przejściowe sformułowano już tylko dla niezwykle odpornych z prawniczo-urzędniczym zacięciem. Np. „*Do spraw wszczętych na podstawie ustawy zmienianej, dla których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przedłożono raport o oddziaływaniu*

przedsięwzięcia na środowisko lub wydano postanowienie określające zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, stosuje się przepisy dotychczasowe". Czyli jeżeli będzie w toku postępowanie z kartą informacyjną przedsięwzięcia trzeba będzie przedstawić zaktualizowaną kartę ? Nie ma żadnego przepisu przejściowego dla przedsięwzięć z drugiej grupy...

19. Inne kwestie mające znaczenie dla finansowania inwestycji

Opisany akt prawny czekający już tylko na podpis Prezydenta RP ma także kilka innych kwestii mogących mieć znaczenie dla finansowania dużych inwestycji w sektorze energetycznym i sektorach pokrewnych. Poniżej lista stwierdzonych dodatkowych zagadnień:

- art. 11 w swojej nowej treści stwierdza, że Władze publiczne udostępniając informacje o środowisku i jego ochronie przekazane przez osoby trzecie, wskazują źródła ich pochodzenia. Zapis ten oznacza, że inwestor, który przekazał jakieś dane (wyniki pomiarów, modele hydrogeologiczne, modele rozprzestrzeniania się skażeń itp.) musi liczyć się z tym, że nie tylko mogą ulegać one ujawnieniu ale także, że przy ich ujawnieniu będzie podane, że to on (inwestor) jest ich autorem. Ma to szerokie skutki w zakresie prawa autorskiego, praw osób trzecich i możliwej odpowiedzialności inwestora w przyszłości za skutki takiego rozprzestrzeniania się danych. Dla przykładu zainteresowany pokaże w swoim raporcie, iż sąsiad emituje jakąś substancję, a po ujawnieniu tego faktu zaczną się procesy odszkodowawcze i związane;

- art. 14. ust. 1 utrzymuje czas do miesiąca na udostępnienie informacji o środowisku – nadal więc jest to bardzo długi okres jak na to, że wszystkie dane miały być w formie elektronicznej. Ważny jest jednak nowy zapis ust 3, który mówi o tym, iż dane, które są w wykazie publicznie dostępnym są udostępniane w ciągu maksymalnie 3 dni od dnia złożenia wniosku i tutaj nie użyto słów „roboczych” a zatem na wniosek złożony w piątek mają być udostępnione w poniedziałek !. To szokująca zmiana, do której polskie urzędy nie są przygotowane.

- art. 16 zręcznie jednak wprowadza zasadę, iż kluczowe informacje mogą nie podlegać udostępnieniu jeżeli udostępnienie może naruszyć przebieg toczącego się postępowania sądowego, dyscyplinarnego lub karnego. Jest to dość kuriozalne gdyż oznacza to, że jeśli np. jest spór przed sądem administracyjnym o pewne kwestie związane z raportem ooś, to inne dane tego samego podmiotu składane np. wcześniej do organów nagle będą niedostępne. Również w razie nagłej katastrofy, czy śmierci ludzi (np. wypadku kolejowego czy pęknięcia zapory wodnej) nie będą nagle dostępne oceny oddziaływania na środowisko dla modernizacji tego obiektu zrobione 5 lat wcześniej albowiem „może to naruszyć” przebieg toczącego się postępowania? Co w takiej sytuacji z analizą oddziaływań skumulowanych konieczną do wykonania w ramach raportu ooś dla jakiejś innej inwestycji?

- art. 16 ust 2 pozwala na odmowę dostępu do dokumentów służących do „wewnętrznego komunikowania się” a zatem np. wewnętrzne ekspertyzy legalności danego aktu prawnego, opinie wewnętrzne komórek w RDOŚ do raportu środowiskowego i inne dokumenty pozostaną niedostępne.

- W toku prac legislacyjnych był zgłoszony wniosek¹² rozszerzenia i doprecyzowania art. 30 ustawy i dodanie dwóch nowych ustępów (ust 2 i ust 3) o treści, iż *organ prowadzący postępowanie zapewnia możliwość udziału społeczeństwa na wczesnym etapie postępowania, gdy wszystkie warianty rozpatrywane w ramach danego przedsięwzięcia są jeszcze możliwe, a udział społeczeństwa może być skuteczny oraz zapewnia powtórna możliwość udziału społeczeństwa w przypadku istotnej zmiany niezbędnej dokumentacji sprawy oraz może w toku postępowania kilkakrotnie dokonywać niektórych czynności przewidzianych przepisami – jeżeli uzna, iż przyczyni się to do zapewnienia wszechstronnego i skutecznego udziału społeczeństwa*. Wniosek o wpis do ustawy wynikał z konieczności implementacji art. 6 ust 4 Konwencji z Aarhus oraz art. 6 ust. 4 dyrektywy 2011/92 (po zmianach dokonanych dyrektywą 2014/52) oraz konieczności implementacji art. 15 i art. 62 przyjętych przez Spotkanie Stron Konwencji z Aarhus w lipcu 2014 i zaleceń zawartych w wytycznych GDOŚ z 2012 dotyczących zmian w postępowaniach. Jak widać jednak z przyjętej treści ustawy, ustawodawca zrezygnował z zaakceptowania tej uwagi. To, iż nie ma zapisów w ustawie nie oznacza jednak, iż „nie istnieją”, wprost przeciwnie przy dużych projektach energetycznych i wydobywczych, zagadnienie to wróci z całą ostrością.

- w uwagach Ministra Spraw Zagranicznych zgłoszonych 19 stycznia 2015 znak DPU-E.920.37.2015 wskazano jeszcze kilka istotnych kwestii. Jedna z nich dotyczy art. 4 ust 4 zdanie trzecie dyrektywy 2011/92/UE. Stanowi on, że „w stosownych przypadkach wykonawca bierze pod uwagę dostępne wyniki innych odnośnych ocen wpływu na środowisko przeprowadzanych na podstawie przepisów prawa unijnego innych niż niniejsza dyrektywa”. Przepis ten nie znalazł odzwierciedlenia w projekcie ustawy, a ma on skutki dla wielu inwestycji gdyż nakazuje uwzględniać wyniki raportów wykonywanych np. przy okazji pewnych programów unijnych czy działań związanych z ochroną powodziową.

20. Zerowy limit wydatków

Ustawa nakłada niezwykle wysokie wymagania stworzenia skutecznie działającego systemu informatycznego w skali całego kraju. Zdaniem autorów aby wdrożyć zapisy tej ustawy i zapewnić dostęp z szybkościami określonymi w ustawie potrzeba nakładów rzędu 60 a może nawet 200 mln złotych. Dodatkowo, aby spełnić zalecenia dyrektywy odnoszące się do zapewnienia odpowiedniego poziomu wiedzy fachowej w danej dziedzinie po stronie właściwych organów, należy przypuszczać, że konieczne będzie zatrudnienie nowych osób w RDOŚ i GDOŚ (ocena ryzyka wystąpienia katastrofy, oddziaływania skumulowane, efektywność środków minimalizujących), albo doksztalcenie obecnych pracowników, albo korzystanie z opinii zewnętrznych ekspertów. To wszystko spowoduje dodatkowe koszty.

Art. 13 ustawy mówi, że maksymalny limit wydatków dla GDOŚ będący skutkiem finansowym wejścia w życie niniejszej ustawy to na rok 2017 i 2018 zero a od roku 2019 tylko po 495.000 złotych rocznie. Jest to zupełnie nierealne i nieprawdziwe, a oznacza, iż wiele zapisów tej ustawy pozostanie martwych (zombie?), co jednak poważnie utrudni działanie wielu inwestorów.

¹² Dr Jerzy Jędrośka, r.pr. Magdalena Bar, Wrocław 12.01.2015 pismo do MŚ dotyczące konsultacji projektu

Wnioski

Zmieniona ustawa (o ile zostanie podpisana przez Prezydenta RP) zawiera szereg przepisów ułatwiających procedowanie przez urzędników, co powinno cieszyć inwestorów, bo jeśli mają mniej problemów, to będą szybciej wydawać decyzje. Jednocześnie zmiana otwiera całe obszary nowych kłopotów dla wszystkich. Pogłębia i utrwala istniejące patologie systemu ooś. Niektóre zagadnienia (np. inwestycje w drogi, inwestycje w poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów) są nadmiernie szczegółowo opisane. Inne zagadnienia przedstawione ogólnie – np. rozwiązania alternatywne dla drogi w transeuropejskiej sieci drogowej mają spełniać wymagania bezpieczeństwa, powstaje zatem pytanie, czy rozwiązania alternatywne lotnisk już nie muszą takich wymagań spełniać?

Absolutnym dziwołagiem znakomicie utrudniającym korzystanie z ustawy są zapisy dotyczące elektrowni jądrowej i inwestycji jej towarzyszącej. Jest to wyjątkowe przedsięwzięcie i – co zrozumiałe – wymagające wyjątkowej procedury. Znakomicie można było to ująć w specustawie, sprawa dotyczy jednego (lub kilku) przedsięwzięć i dających się łatwo zidentyfikować inwestorów. Wtręty w ustawie ooś są nieznośne i niepotrzebnie będą drukowane w każdym egzemplarzu ustawy. Generalnie żal niezliczonej ilości papieru, która się zmarnuje na drukowanie tej ustawy i dokumentacji, która powstanie pod jej rządami. Transponując dyrektywę, która w preambule wskazuje, że przepisy ooś należy zmienić, aby „zapewnić lepszą ochronę środowiska, oszczędniejsze gospodarowanie zasobami oraz wspieranie zrównoważonego wzrostu w Unii”.

Eksperti oceniający tę ustawę o zmianie ustawy zwracają uwagę na to, że wiele jej zapisów niepotrzebnie zwiększy ryzyko dla dużych inwestycji (także w sektorze energetycznym) a mniejszym inwestorom doda wiele pracy. Niektóre z zapisów niezgodne z prawem unijnym wyglądają tak, jakby powstały w wyniku specyficznego lobbingu lub wskutek zupełnej ignorancji urzędników.

Ustawa nie daje środków na wdrożenie systemu szybkiego i sprawnego obiegu informacji, co także jest poważnym ryzykiem dla wielu projektów.

Nowa ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017, co nie powinno uspić czujności potencjalnych inwestorów. Konieczne jest zatem opracowanie taktyki postępowania jeśli dany proces inwestycyjny będzie już realizowany pod rządami tych zmian prawnych.