

Uwagi do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Dokument posługuje się następującymi skrótami:

- dyrektywa EIA - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. L 26 z 28.1.2012). Dyrektywa 2011/92 została zmieniona dyrektywą 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającą dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. L 124/1 z 25.04.2014).
- Konwencja z Aarhus - Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. 2003 nr 78 poz. 706).
- projekt - projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (numer z wykazu: RC41).
- ooś - ocena oddziaływania na środowisko.
- uooś - Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W nawiązaniu do konsultacji publicznych ogłoszonych w związku z projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (numer z wykazu: RC41), Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi (dalej: Fundacja) przedstawia swoje uwagi do niniejszego projektu.

1.1 Uwagi do § 2 ust. 1 pkt 51 oraz § 3 ust. 1 pkt 105 i 106 projektu

Fundacja co do zasady pozytywnie ocenia zaostrożenie kryterium decydującego o kwalifikacji chowu lub hodowli norek do przedsięwzięć mogących zawsze albo potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko poprzez obniżenie progu ilościowego dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza (DJP).

Na mocy projektowanego rozporządzenia, obiekty zdolne pomieścić 10 000 norek będą wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 1 uooś. W tym kontekście proponowane przepisy § 3 ust. 1 pkt 105 i 106 projektu należy uznać za celowe.

Jednocześnie Fundacja pragnie zwrócić uwagę na fakt, że projektowane zmiany nie znajdują odzwierciedlenia w postanowieniach projektu ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej (numer z wykazu: UD504). W art. 2 ust. 3 lit. a tego projektu wskazuje się, że planowane przedsięwzięcie sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej oznacza zamierzenie realizacji przedsięwzięcia sektora rolnictwa, które stanowi chów lub hodowlą zwierząt, w stosunku do którego zostało wszczęte postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 71 ust. 1 lub 72 ust. 1 uoś w liczbie nie mniejszej niż 210 DJP. Wdrożenie obu projektów w aktualnie projektowanym brzmieniu spowodowałoby niespójność prawną, wobec tego zasadne byłoby ich ujednolicenie na dalszych etapach procesu legislacyjnego.

1.2 Uwagi do § 3 ust. 1 pkt 49 - 51 projektu

Projektowane przepisy rozporządzenia ustanawiają wymagania powierzchniowe i lokalizacyjne, których wypełnienie kwalifikuje niektóre inwestycje narciarskie jako przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W konsekwencji, budowa niektórych tras narciarskich nie będzie musiała zostać poddana ocenie oddziaływania na środowisko, i to nawet w przypadku, gdy będzie ona realizowana na terenach chronionych, takich jak park narodowy lub obszar Natura 2000 (§ 3 ust. 1 pkt 49 projektu).

W ocenie Fundacji proponowana zmiana będzie stanowić naruszenie postanowień dyrektywy EIA oraz Konwencji z Aarhus. Co więcej, niekoniecznie wypełni ona cel wskazany przez projektodawcę w uzasadnieniu.

1.2.1 Niezgodność z dyrektywą EIA

W punkcie 12 lit. a załącznika II dyrektywy EIA wskazuje się, że „nartostrady, wyciągi narciarskie i kolejki linowe oraz inwestycje towarzyszące” należą do kategorii przedsięwzięć, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko. Państwo członkowskie ma za zadanie ustalić, czy dane przedsięwzięcie podlega ocenie zgodnie z art. 5-10 dyrektywy EIA i dokonuje tego za pomocą indywidualnego badania i/lub wyznaczenia progów lub kryteriów (art. 4 ust. 2 dyrektywy EIA), uwzględniając kryteria selekcji określone w załączniku III (art. 4 ust. 3 dyrektywy EIA). Oznacza to, że dyrektywa EIA przyznaje państwu członkowskiemu pewien zakres uznania w kwestii kategoryzacji przedsięwzięć. Należy jednak podkreślić, że ta swoboda nie może być jedyną przyczyną wykluczenia danego przedsięwzięcia z obowiązku oceny oddziaływania. Ów zakres swobodnego uznania ograniczony jest wskazanym w art. 2 ust. 1 dyrektywy EIA obowiązkiem tych państw poddania takiej ocenie przedsięwzięć, które z powodu swojego charakteru, rozmiarów lub lokalizacji mogą mieć znaczny wpływ na środowisko¹. Ponadto działanie państwa w omawianym zakresie nie może być sprzeczne z celem dyrektywy EIA, to znaczy z

¹ Wyrok TSUE z dnia 2 czerwca 2005 r., Komisja/Republika Włoska, C-83/03; podobnie wyrok TSUE z dnia 24 października 1996 r., Kraaijeveld i in., C-72/95.

zapewnieniem, by żadne przedsięwzięcie, które może mieć znaczący wpływ na środowisko, nie zostało wykluczone z obowiązku podlegania ocenie oddziaływania na środowisko².

Prawidłowa transpozycja art. 4 ust. 2 dyrektywy EIA polega na uwzględnieniu wszystkich cech przedsięwzięcia, a nie ich pojedynczych czynników. Projekt rozporządzenia z góry zakłada, że każda inwestycja narciarska mniejsza niż 10 ha (lub 5 ha na terenach chronionych) nie będzie znacząco oddziaływała na środowisko. Projektodawca uwzględnił więc tylko czynnik rozmiaru, pomijając charakter i lokalizację przedsięwzięć, co stoi w sprzeczności z art. 2 ust. 1 dyrektywy EIA³.

Jest niezrozumiale dlaczego projektodawca wyłącza z procedury ocen oddziaływania na środowisko akurat te inwestycje które bez wątplenia bardzo mocno ingerują w środowisko naturalne. Co więcej, z góry zakłada że inwestycje realizowane na obszarach chronionych - czyli najcenniejszych miejscach przyrodniczych w Polsce, nie będą miały wpływu na środowisko. Jedynym kryterium które ma determinować czy inwestycja będzie oddziaływać na środowisko jest jej wielkość, oraz dodatkowo odległość od istniejących obszarów narciarskich. Stanowi to przekroczenie granic swobody kategoryzacji przedsięwzięć i jest to próba obejścia celu dyrektywy EIA. Trybunał Sprawiedliwości UE wypowiedział się już, że kryterium przyjęte przez Państwo C członkowskie nie może podważać celu dyrektywy, mianowicie by żaden projekt, który z dużym prawdopodobieństwem będzie mieć znaczący wpływ na środowisko (...), nie został wykluczony z etapu oceny, chyba że konkretny projekt wykluczony, na podstawie wszechstronnej preselekcji, może być uznany za taki, który nie ma znaczącego wpływu na środowisko⁴. Budowa obszarów narciarskich związanych z budową kolei liniowych lub tras narciarskich bez wątplenia nie zalicza się do projektów które nie mają znaczącego wpływu na środowisko.

Tym bardziej, że specyfika inwestycji narciarskich wymaga, aby były one realizowane na terenach górskich; tereny te charakteryzują się znacznie większą różnorodnością gatunkową niż niziny, przedstawiają wyjątkową wartość przyrodniczą i kulturową, a jednocześnie są szczególnie podatne na jakiegokolwiek zmiany. Zgodnie z załącznikiem III do dyrektywy EIA, środowiskowa podatność obszarów geograficznych, które mogą być dotknięte skutkami spowodowanymi przez przedsięwzięcia, musi być rozpatrywana z uwzględnieniem w szczególności zdolności absorpcji środowiska naturalnego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na m.in. góry i obszary leśne, rezerваты naturalne i parki, obszary należące do sieci Natura 2000, a także krajobrazy o znaczeniu historycznym, kulturalnym lub archeologicznym. Tereny górskie w Polsce obejmują wszystkie z ww. kategorii. Oznacza to, że każda planowana tam inwestycja - szczególnie trasy narciarskie, kolejki liniowe oraz inwestycje towarzyszące, powinna podlegać starannej ocenie wszystkich możliwych skutków dla środowiska naturalnego.

Zróznicowanie wielkości dopuszczalnych inwestycji dla obszarów objętych formami ochrony przyrody i pozostałych nie jest wystarczającym uwzględnieniem czynnika lokalizacji i charakteru. Obszary górskie w Polsce nie tylko wyróżniają się przyrodniczo na tle pozostałej części kraju, ale także różnią się między sobą i mogą inaczej reagować na kolejne ingerencje w środowisko. Co więcej, przyczyną zróznicowania form ochrony przyrody w ustawie o ochronie przyrody jest inna

² Wyrok TSUE z dnia 16 września 1999 r., WWF i in., C-435/97, par. 45.

³ Zob. Wyrok TSUE z dnia 21 września 1999 r., Komisja/Irlandia, C-392/96.

⁴ Zob. Wyrok TSUE C-435/97.

wartość przyrodnicza obszaru. Projekt rozporządzenia, bez żadnego uzasadnienia, zrównuje za sobą te formy ochrony. Szczególnie w przypadku przedsięwzięć, które mogą mieć wpływ na obszary takie jak parki narodowe lub obszary o wybitnych walorach przyrodniczych (takie jak Natura 2000), zwiększa się prawdopodobieństwo wymagania oceny oddziaływania na środowisko dla konkretnego przedsięwzięcia.

Ponadto, zaproponowane kryterium nie uwzględnia w ogóle skumulowanych skutków z innymi przedsięwzięciami, w szczególności z innymi obszarami narciarskimi. Zaproponowane kryterium odległości mniejszej niż 500 m od istniejących obszarów narciarskich nie jest wystarczające i nie zapewni zbadania skutków skumulowanych istniejących obok siebie obszarów narciarskich. Co więcej proponowany przepis wspomina tylko o "zajętych lub przekształconych" obszarach narciarskich, a nie wspomina nic o planowanych albo inaczej "zatwierdzonych" obszarach narciarskich (dyrektywa EIA w Załączniku III wspomina o kumulacji z innymi już realizowanymi lub zatwierdzonymi przedsięwzięciami). W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE podkreśla się, że brak uwzględnienia skumulowanych skutków, jakie dane przedsięwzięcie wywiera w połączeniu z innymi przedsięwzięciami, może w praktyce prowadzić do wyłączenia go z obowiązku przeprowadzenia oceny, podczas gdy w połączeniu z innymi przedsięwzięciami może ono wywierać znaczące skutki na środowisko⁵. Należy podkreślić, że cel dyrektywy EIA nie może być omijany przy pomocy dzielenia projektów, a brak wzięcia pod uwagę efektów łącznych kilku projektów nie może w praktyce oznaczać, że wszystkie wymykają się obowiązkowi przeprowadzenia indywidualnych ocen oddziaływania na środowisko. Niestety zaproponowane brzmienie przepisów (2,5 ha czy odpowiednio 5 ha w odległości mniejszej niż 500 m) sugeruje, że właśnie taki będzie skutek tej zmiany.

Nawet projekt realizowany na małą skalę może mieć znaczący wpływ na środowisko, jeśli prowadzony jest na terenie, na którym czynniki środowiskowe, takie jak fauna i flora, ziemia, woda, klimat lub dziedzictwo kulturowe, są wrażliwe na najmniejsze zmiany. W konsekwencji ustalenie progu na tak wysokim poziomie (10 ha lub 5 ha na obszarach chronionych) może oznaczać, że budowa małych lub średnich obszarów narciarskich w praktyce nigdy nie będą wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, mimo że nie można wcale wykluczyć, iż obszary takie będą znacząco oddziaływać na środowisko.

Podsumowując, należy uznać, że proponowane przepisy są niezgodne z art. 4 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 1 dyrektywy EIA.

1.2.2 Naruszenie postanowień Konwencji z Aarhus

Proponowana zmiana będzie także powodować naruszenie postanowień Konwencji z Aarhus. Art. 6 Konwencji przewiduje udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących przedsięwzięć, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. Jak wskazuje się w Wytycznych na temat Stosowania Konwencji z Aarhus⁶, przedsięwzięcie nie musi być przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko, aby móc podlegać art. 6 ust. 1 lit. b Konwencji z Aarhus. Zbadanie przedsięwzięcia pod kątem obowiązku ooś jest tylko jednym z mechanizmów,

⁵ wyrok TSUE Marktgemeinde Straßwalchen i in., C-531/13, EU:C:2015:79, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo

⁶ Aarhus Convention Implementation Guide,

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf

które mogą okazać się pomocne w interpretacji postanowień Konwencji. Oznacza to, że udział społeczeństwa może być konieczny także, gdy przedsięwzięcie nie podlega ooś.

Wprowadzona zmiana spowoduje wyłączenie udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji dotyczących obszarów narciarskich.

1.2.3 Nie wypełnienie celu wskazanego w uzasadnieniu

Na koniec warto zastanowić się, czy proponowana zmiana rzeczywiście przyczyni się do spełnienia celu, o którym mowa w uzasadnieniu do projektu, mianowicie do rozwoju sektora turystyki w Polsce. Wydaje się, że projektodawca nie wziął pod uwagę, że narciarstwo i saneczkarstwo to sporty przyciągające stosunkowo niewielką grupę turystów, ponadto jedynie w okresie zimowym. Natomiast tereny górskie, ze względu na swoje walory krajobrazowe, są niezwykle atrakcyjnym celem wycieczek także wiosną, latem i wczesną jesienią. Przykładowo, polska część Tatr największą popularnością cieszy się w miesiącach letnich, tj. lipcu i sierpniu. W 2017 r. tylko w ciągu tych dwóch miesięcy Tatry odwiedziło 1 mln 640 tys. osób⁷. Jednocześnie tatrzańscy turyści w ankietach wskazują, że rozbudowa infrastruktury ingerującej w krajobraz, w szczególności narciarskiej, mogłaby być przyczyną ograniczenia liczby podróży w tamte tereny. Co więcej, są oni gotowi ponieść wyższe koszty wizyty, jeżeli pozwoliłoby to zapobiec dalszej degradacji górskiego ekosystemu⁸. Należy więc uznać, że rozbudowa infrastruktury narciarskiej mogłaby spowodować skutek odwrotny do zamierzonego.

1.3 Uwagi do § 2 ust. 1 pkt 29 projektu

Proponowana zmiana § 2 ust. 1 pkt 29 projektu zakłada, że tylko instalacje do wytwarzania (bez przetwarzania) produktów na bazie elastomerów będą zaliczane do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Dla celu niniejszego wywodu konieczne jest sprecyzowanie pojęcia przetwarzania, które należy rozumieć jako mniej lub bardziej złożony proces mechanicznego, fizycznego lub chemicznego oddziaływania na surowiec (możliwe jest połączenie tych oddziaływań) w celu otrzymania produktu o określonych właściwościach, odmiennych od pierwotnego materiału.

W ocenie skutków regulacji wskazuje się, że nakładanie na podmioty, które nie będą wywarzały elastomerów, a jedynie będą je przetwarzały, obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wraz z fakultatywną oceną oddziaływania na środowisko, nie znajduje umocowania w prawodawstwie UE. Należy uznać to stanowisko za błędne, gdyż załącznik II pkt 9 dyrektywy EIA jasno wskazuje, że "wytwarzanie i **obróbka** produktów opartych na elastomerach" zalicza się do przedsięwzięć, o których mowa w art. 4 ust. 2 dyrektywy. Tym samym, nie ma żadnych podstaw do wyłączenia przetwarzania elastomerów z kategorii przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko.

⁷ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1088075%2Crekordowa-liczba-turystow-w-tatrach-podczas-wakacji.html>.

⁸ Getzner M., Svajda J., Preferences of tourists with regard to changes of the landscape of the Tatra National Park in Slovakia, [w:] Land Use Policy 48 (2015) 107-119.

Fundacja podnosi, że zaliczenie instalacji do wytwarzania i przetwarzania produktów na bazie elastomerów do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko nie jest "nadregulacją" jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu, ale stanowi implementację przepisów dyrektywy EIA, która jasno wskazuje, że zarówno wytwarzania jak i obróbka tych produktów zalicza się do kategorii przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko.

ClientEarth jest nienastawioną na zysk organizacją pozarządową skupiającą prawników zajmujących się ochroną środowiska. Ma biura w Londynie, Brukseli i Warszawie. Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną, tworzy strategie i narzędzia, które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska naturalnego.

Działalność ClientEarth nie byłaby możliwa bez hojnego wsparcia innych fundacji, instytucji publicznych oraz osób prywatnych.

Brussels	London	Warsaw
Rue du Trône 60	274 Richmond Road	ul. Żurawia 45
5ème étage	London	00-680 Warszawa
1050 Bruxelles	E8 3QW	Polska
Belgique	UK	

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 HB, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836.