



Bruksela, dnia 15.5.2017 r.
COM(2017) 234 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
na podstawie art. 12 ust. 3 dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych
planów i programów na środowisko

1. Wprowadzenie

W niniejszym drugim sprawozdaniu¹ dotyczącym dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko („dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko” lub „dyrektywa SEA”)² przedstawiono doświadczenia zdobyte w odniesieniu do stosowania dyrektywy SEA w latach 2007–2014. W sprawozdaniu oparto się na art. 12 ust. 3 dyrektywy SEA i oceniono jej wdrażanie w tym okresie³. Ustalenia ujęte w niniejszym sprawozdaniu wzbogacą ocenę dyrektywy SEA, która zostanie przeprowadzona przez Komisję w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT)⁴.

Dyrektywa SEA wdraża zasadę uwzględniania środowiska i jego ochrony określoną w art. 11 i 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przewiduje wysoki poziom ochrony środowiska i przyczynia się do uwzględnienia aspektów środowiskowych w procesie przygotowania i przyjmowania niektórych planów i programów. W związku z tym dyrektywa zawiera wymóg dokonania oceny oddziaływania na środowisko planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko.

W dyrektywie SEA nie określono żadnych mierzalnych norm środowiskowych. Zasadniczo jest to dyrektywa dotycząca procesu, w której ustalono konkretne kroki, jakie państwa członkowskie muszą podjąć podczas określania i oceny oddziaływania na środowisko. Proces dokonywania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SEA) ma pomagać decydentom w podejmowaniu świadomych decyzji opierających się na obiektywnych informacjach i wynikach konsultacji ze społeczeństwem / z zainteresowanymi stronami i odpowiednimi organami. Zastosowanie kluczowych wymogów dyrektywy SEA i jej związek z innymi dyrektywami opisano odpowiednio w sekcjach 2 i 3.

2. Stan realizacji

2.1. Porozumienia prawne i administracyjne w państwach członkowskich

Wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji dyrektywy SEA. Ramy legislacyjne służące transpozycji dyrektywy SEA różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, w zależności od ich struktury administracyjnej i porozumień administracyjnych. Niektóre państwa członkowskie dokonały transpozycji dyrektywy SEA poprzez szczególne przepisy krajowe, inne natomiast uwzględniły wymogi dyrektywy w istniejących przepisach, włączając w to państwa dokonujące transpozycji dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko („dyrektywa OOS”)⁵. Od 2007 r. ponad połowa państw członkowskich

¹ Pierwsze sprawozdanie przedstawiono w dniu 14 września 2009 r. (COM(2009) 469).

² Dz.U. L 197 z 21.7.2001, s. 30. Słowo „strategiczny” nie pojawia się w nazwie dyrektywy SEA, ale jest to najpowszechniejsze i najbardziej ugruntowane odniesienie do tej dyrektywy.

³ Więcej informacji można znaleźć w badaniach uzupełniających
[\[http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf\]](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf)

⁴ http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_pl.

⁵ Dz.U. L 26 z 28.1.2012, s. 1.

zmieniła swoje prawodawstwo krajowe służące transpozycji dyrektywy SEA w celu zapewnienia, aby ich przepisy krajowe były zgodne z dyrektywą oraz by rozwiązać przypadki nieprawidłowego stosowania.

Na ustalenia organizacyjne, jakie przyjęto w celu transpozycji i wdrożenia dyrektywy, miały wpływ szczególnie cechy administracyjne każdego państwa członkowskiego. Organ, który opracowuje i przyjmuje plany i programy, zwykle jest również odpowiedzialny za procedurę dokonania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W większości państw członkowskich za „organ zainteresowany mający szczególne obowiązki w dziedzinie środowiska” (art. 6 ust. 3 dyrektywy SEA) uważa się Ministerstwo Środowiska lub agencję ochrony środowiska. W niektórych państwach członkowskich organy ds. środowiska mają więcej obowiązków i odpowiadają za kierowanie procedurą dokonania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Niektóre państwa członkowskie wyznaczyły jednostki mające na celu nadzorowanie i kontrolowanie jakości dokumentacji oraz wyników procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Państwom członkowskim przysługuje duża swoboda uznania w podejmowaniu decyzji (art. 8), a regulacje dotyczące informowania o podjętej decyzji pozwalają na przekazanie tych informacji po zakończeniu procedury przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 9). W niektórych państwach członkowskich organy ds. środowiska są uprawnione do wydawania aktów administracyjnych (takich jak decyzja). Decyzja może być albo wiążąca dla treści planów i programów, albo wydana jedynie jako akt niewiążący.

2.2. Zakres stosowania dyrektywy SEA

Państwa członkowskie zasadniczo dokonały transpozycji i wdrożyły dyrektywę SEA zgodnie z jej celami i wymogami i nie napotkały problemów w określeniu zakresu zastosowania tej dyrektywy. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał kompleksowe orzecznictwo w odniesieniu do dyrektywy SEA, przez co ułatwił jej zastosowanie. TSUE potwierdził szeroką interpretację warunków i przepisów ujętych w dyrektywie⁶. Na przykład:

– **„Plan i program” podlegające strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (art. 2)**

W dyrektywie SEA nie zdefiniowano pojęć „plany i programy”, ale raczej wprowadzono ich kwantyfikację. W pierwszym wyroku⁷, w którym badano zakres stosowania dyrektywy SEA, TSUE wyjaśnił, że sam fakt, iż plany i programy przyjmuje się w formie ustaw, nie wyklucza ich z zakresu stosowania dyrektywy⁸. Ponadto plany i programy wymagane na podstawie przepisów krajowych lub wykonawczych określających właściwe organy i procedurę, ale których przyjęcie nie jest obowiązkowe, nadal mogą podlegać dyrektywie SEA, jeżeli spełniają odpowiednie kryteria określone w dyrektywie⁹. Jeżeli istnieją jakiegokolwiek

⁶ Wyrok Trybunału z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL i Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL/Région de Bruxelles-Capitale, C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, pkt 37, oraz wyrok Trybunału z dnia 10 września 2015 r., Dimos Kropias Attikis/Ypourgos Perivallontos, Energieas kai Klimatikis Allagis, C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582, pkt 50.

⁷ Wyrok Trybunału z dnia 17 czerwca 2010 r., Terre wallonne ASBL i Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région wallonne, sprawy połączone C-105/09 oraz C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355.

⁸ Tamże, pkt 41.

⁹ Wyrok Trybunału z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL i Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL/Région de Bruxelles-Capitale, C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, pkt 31.

wątpliwości, rozróżnienie między planami i programami a innymi środkami powinno opierać się na odwołaniu do szczególnego celu określonego w art. 1 dyrektywy SEA, tj. że plany i programy, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko, podlegają ocenie oddziaływania na środowisko¹⁰.

W odniesieniu do definicji planów i programów niemal połowa państw członkowskich dokonała transpozycji art. 3 ust. 2 dyrektywy SEA dokładnie w sposób opisany w tym artykule. Większość z nich dostosowała rodzaj lub nazewnictwo planowania sektorowego, aby uwzględnić szczególne ustalenia krajowe.

– **„Ustalanie ram” (art. 3 ust. 2)**

Plany i programy wymagające strategicznej oceny oddziaływania na środowisko powinny ustalać ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego projektów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOS. Prawie wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji wyrażenia „ustalenie ram” w sposób dosłowny, często ujmując je w akcie ustawodawczym lub wytycznych. TSUE potwierdził w orzecznictwie, że wyrażenie to musi odzwierciedlać cel dyrektywy SEA z uwzględnieniem wpływu na środowisko każdej decyzji, która określa wymogi dla przyszłego zezwolenia na inwestycję¹¹. Można zatem stwierdzić, że plany i programy ustalają ramy dla decyzji, które mają wpływ na każde późniejsze zezwolenie na inwestycję, w szczególności w zakresie warunków dotyczących lokalizacji, rodzaju, wielkości i funkcjonowania lub alokacji zasobów.

– **Ocena**

W art. 3 ust. 4 i 5 dyrektywy SEA ustanowiono proces określania, czy plany i programy mogą powodować znaczący wpływ na środowisko i czy w związku z tym wymagają strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Państwa członkowskie muszą wziąć pod uwagę kryteria znaczenia określone w załączniku II do dyrektywy SEA. Większość państw członkowskich dokonała transpozycji załącznika II w sposób dosłowny i zastosowała metodę oceny w poszczególnych przypadkach. Margines swobody przy ocenie niektórych planów i programów jest jednak ograniczony ze względu na ogólny cel dyrektywy¹², którym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska.

2.3. Ustalenie zakresu (art. 5 ust. 4)

Terminem „ustalenie zakresu” określa się zakres i poziom szczegółowości informacji, jakie mają być włączone do sprawozdania dotyczącego środowiska. Państwom członkowskim przysługuje duża swoboda uznania w organizacji etapu ustalania zakresu strategicznej oceny

¹⁰ Wyrok Trybunału z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie ASBL i Terre wallonne ASBL/Région wallonne, C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103, pkt 40, oraz wyrok Trybunału z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL i Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL/Région de Bruxelles-Capitale, C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, pkt 30.

¹¹ Opinia rzecznika generalnego Kokott z dnia 4 marca 2010 r., Terre wallonne ASBL i Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région wallonne, sprawy połączone C-105/09 oraz C-110/09, ECLI:EU:C:2010:120, pkt. 60.

¹² Wyrok Trybunału z dnia 22 września 2011 r., Genovaitė Valčiukienė i inni/Pakruojo rajono savivaldybė i inni, C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608, pkt. 47.

oddziaływania na środowisko, ograniczona jedynie obowiązkiem konsultacji z organami mającymi szczególne obowiązki w dziedzinie środowiska.

W niektórych państwach członkowskich obowiązkowe jest przygotowanie sprawozdania z ustalenia zakresu. Treść i poziom szczegółowości informacji przedstawionych w sprawozdaniu z ustalenia zakresu mogą różnić się między poszczególnymi państwami członkowskimi, a niektóre z nich określają w przepisach krajowych treść tego sprawozdania.

W poszczególnych państwach członkowskich organy publiczne pełnią różne role w ustalaniu zakresu. Z organami ds. środowiska należy skonsultować się przynajmniej na etapie ustalania zakresu. W niektórych państwach członkowskich organy te zatwierdzają jednak również dokumentację związaną z ustaleniem zakresu.

2.4. Sprawozdanie dotyczące środowiska (art. 5 i załącznik I)

W załączniku I do dyrektywy SEA określono minimalną treść sprawozdania dotyczącego środowiska. Państwa członkowskie powinny zapewnić sprawozdanie odpowiedniej jakości. Niemal połowa państw członkowskich rozszerzyła zakres stosowania załącznika I w swoich przepisach krajowych. Na przykład niektóre państwa członkowskie wymagają, aby sprawozdanie dotyczące środowiska zawierało ocenę określonych czynników gospodarczych i społecznych, które mogą mieć znaczenie dla wdrażania planu. Inne państwa członkowskie wyraźnie wymagają, aby sprawozdanie dotyczące środowiska obejmowało wyniki konsultacji społecznych. W odniesieniu do treści nietechnicznego podsumowania sprawozdania niemal wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji odpowiednich przepisów dyrektywy w sposób dosłowny.

Podczas przygotowywania sprawozdania dotyczącego środowiska państwa członkowskie napotkały wyzwania dwojakiej natury:

- i.* dostępność i jakość danych;
- ii.* wiedza techniczna i doświadczenie ekspertów przygotowujących sprawozdanie oraz organów odpowiedzialnych za ocenę jego jakości.

– Informacje podstawowe

Niektóre państwa członkowskie transponowały wymogi zawarte w załączniku I lit. b) dyrektywy SEA w sposób dosłowny; inne sporządziły wytyczne, aby ułatwić gromadzenie informacji podstawowych. Niemal dwie trzecie państw członkowskich zgłosiło, że problematyczne przy gromadzeniu informacji podstawowych są przydatność, dostępność oraz poziom szczegółowości danych do zebrania, na przykład danych związanych z ocenami narażenia na zmianę klimatu¹³. Doświadczenie pokazuje, że jakość informacji podstawowych jest wyższa w przypadku małych planów i programów, gdyż są one powiązane z konkretną lokalizacją.

– Rozsądne rozwiązania alternatywne (art. 5 ust. 1)

Dyrektywa SEA nie zawiera definicji terminu „rozsądne rozwiązania alternatywne”; nie zawierają go też transponujące tę dyrektywę przepisy krajowe państw członkowskich. Wiele

¹³ Służby Komisji opracowały poradnik dotyczący uwzględniania problematyki zmian klimatu i różnorodności biologicznej w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>).

państw członkowskich sporządziło wytyczne krajowe w celu ułatwienia określenia i wyboru rozsądnych rozwiązań alternatywnych w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Nie istnieje żadne wspólne podejście do określania rodzaju i liczby rozwiązań alternatywnych, które należy ocenić. Zależą one od celów, zakresu geograficznego i zawartości każdego zestawu planów i programów. Natomiast trzy najczęściej występujące w państwach członkowskich kategorie rozwiązań alternatywnych to:

- i. *rozwiązania alternatywne związane z lokalizacją;*
- ii. *jakościowe i ilościowe rozwiązania alternatywne (zmiana skali lub rozmiaru interwencji w środowisko);*
- iii. *techniczne rozwiązania alternatywne (związane z planowaniem rozwoju przyszłych projektów w wybranej lokalizacji).*

Państwa członkowskie zawsze uwzględniają w sprawozdaniu dotyczącym środowiska „zerowe rozwiązanie alternatywne”¹⁴, ale podejście do jego realizacji jest zmienne. Niektóre państwa członkowskie uwzględniają je jako jedno z rozsądnych rozwiązań alternatywnych, podczas gdy inne uważają je za osobną część sprawozdania dotyczącego środowiska, związaną nie tyle z rozsądnymi rozwiązaniami alternatywnymi, co z informacjami podstawowymi.

W celu zapewnienia zgodności we wdrażaniu i wprowadzaniu dyrektywy SEA oceniane rozwiązania alternatywne muszą być rozsądne w świetle celów i zakresu geograficznego planów i programów, zanim ustali się ich ostateczną zawartość. Jak zauważyły również państwa członkowskie, ze względu na specyfikę przygotowywania planów i programów, określenie rozsądnych rozwiązań alternatywnych może stanowić wyzwanie. Trudno na przykład określić i ocenić rozsądne rozwiązania alternatywne na etapie planowania, ponieważ plany i programy odnoszą się strategicznie do konkretnej kwestii lub też ze względu na ogólną zawartość planów i programów.

2.5. Konsultacja (art. 6)

Państwa członkowskie mają znaczną swobodę w organizacji procesu informowania i przeprowadzania konsultacji ze społeczeństwem oraz właściwymi organami na różnych etapach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Powinny one zapewnić wczesne i skuteczne przeprowadzenie procedury konsultacji, a także jej zgodność z wymogami konwencji z Aarhus¹⁵.

– Ramy czasowe

W dyrektywie SEA nie określono ram czasowych na potrzeby procedury konsultacji, a raczej wprowadzono wymóg przeprowadzenia konsultacji we „właściwych ramach czasowych” (art.

¹⁴ Załącznik I lit. b) dyrektywy SEA stanowi, że sprawozdanie dotyczące środowiska musi zawierać informacje na temat potencjalnych zmian stanu środowiska w przypadku braku realizacji planu lub programu. Nazywa się to często „zerowym rozwiązaniem alternatywnym”.

¹⁵ Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

6 ust. 2). Zwykle ramy czasowe konsultacji z organami ds. ochrony środowiska pokrywają się z ramami czasowymi konsultacji ze społeczeństwem. TSUE¹⁶ potwierdził, że w przepisach krajowych można wskazać ramy czasowe, o ile nie stoi to na przeszkodzie możliwościom efektywnego wyrażania opinii przez społeczeństwo i organy.

– ***Udostępnianie społeczeństwu informacji na temat przeprowadzania/zakresu oceny***

Wszystkie państwa członkowskie informują społeczeństwo o wynikach procedury oceny. Informacje te publikuje się zazwyczaj na stronie internetowej poświęconej konkretnym planom i programom lub na stronie internetowej organów ds. ochrony środowiska, zwłaszcza jeżeli podejmują one ostateczną decyzję. Decyzję dotyczącą oceny publikuje się również w gazetach, dziennikach urzędowych itd.

W niektórych państwach członkowskich społeczeństwo uczestniczy w etapie ustalania zakresu poprzez otrzymywanie informacji i możliwość przekazywania komentarzy na piśmie lub uczestniczenia w konsultacjach dotyczących zakresu.

– ***Konsultacje z zainteresowanymi organami (art. 6 ust. 3)***

Wszystkie państwa członkowskie konsultują się z odpowiednimi organami w kwestii sprawozdania dotyczącego środowiska oraz projektów planów i programów. W niektórych państwach członkowskich organ ds. ochrony środowiska sprawuje funkcję pośrednika między organem rozwijającym plany i programy oraz wszystkimi innymi organami z którymi należy się konsultować w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Organ ds. ochrony środowiska zapewnia również jakość sprawozdania dotyczącego środowiska.

TSUE¹⁷ wyjaśnił, że konieczne jest zapewnienie podziału funkcjonalnego w ramach organu odpowiedzialnego za konsultacje w sprawach środowiskowych. Ma to na celu zapewnienie, aby wewnętrzna jednostka administracyjna tego organu dysponowała rzeczywistą autonomią konieczną do udzielenia w sposób obiektywny swojej opinii o planie i programie podlegającym procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

– ***Konsultacje ze społeczeństwem w zakresie sprawozdania dotyczącego środowiska***

W większości państw członkowskich sprawozdanie dotyczące środowiska upublicznia się w tym samym czasie co projekty planów i programów. Daje to społeczeństwu wystarczająco dużo czasu na wyrażenie opinii i przyczynienie się do opracowania sprawozdania dotyczącego środowiska przed formalnym przyjęciem planów i programów. Państwa członkowskie zazwyczaj publikują ogłoszenie o konsultacjach społecznych w internecie. W ogłoszeniu wymienia się tytuł planu i programu, odpowiedzialne organy oraz lokalizację wszystkich dokumentów związanych z projektami planów i programów, włącznie ze sprawozdaniem dotyczącym środowiska i jego nietechnicznym podsumowaniem, udostępnionych do celów konsultacji społecznych. W niektórych państwach członkowskich wymogi dotyczące przeprowadzenia konsultacji są bardziej rygorystyczne niż w dyrektywie i

¹⁶ Wyrok Trybunału z dnia 20 października 2011 r. Department of the Environment for Northern Ireland/Seaport (NI) Ltd i inni, C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, pkt 50.

¹⁷ Wyrok Trybunału z dnia 20 października 2011 r. Department of the Environment for Northern Ireland/Seaport (NI) Ltd i inni, C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, pkt 42.

obejmują organizację spotkania lub wysłuchania publicznego w celu skonsultowania się ze społeczeństwem.

Konsultacje społeczne to kluczowy etap procedury, mający na celu wzmocnienie przejrzystości, wydajności i skuteczności procesu planowania. W ten sposób ułatwia się i wzmacnia ogólne postrzeganie i społeczne uznanie planu i programu przed jego przyjęciem i realizacją.

– ***Konsultacje transgraniczne (art. 7)***

Wszystkie, poza dwoma, państwa członkowskie odnotowały doświadczenie w zakresie przeprowadzania transgranicznych konsultacji dotyczących strategicznej oceny oddziaływania na środowisko – jako strona dotknięta lub jako strona wyjściowa, lub też w obu tych rolach. W większości państw członkowskich za organizację tych konsultacji odpowiadają organy ds. ochrony środowiska.

Państwa członkowskie zgłosiły, że głównymi przeszkodami w transgranicznych konsultacjach dotyczących strategicznej oceny oddziaływania na środowisko są koszty tłumaczenia dokumentów, jakość przetłumaczonej dokumentacji oraz często ograniczone ramy czasowe.

2.6. Monitorowanie znaczącego wpływu na środowisko (art. 10)

Monitorowanie umożliwia porównanie wyników oceny oddziaływania na środowisko z efektami realizacji planów i programów, w szczególności pod kątem znaczącego wpływu na środowisko. W dyrektywie SEA nie określono dokładnych mechanizmów monitorowania znaczącego wpływu na środowisko, częstotliwości monitorowania, jego metody ani organów odpowiedzialnych za monitorowanie.

Państwa członkowskie zauważyły, że monitorowanie zależy od planów i programów oraz że w stosunku do niektórych rodzajów planów i programów sporządza się regularnie sprawozdania monitorujące. Większość państw członkowskich nie była jednak w stanie przedstawić informacji na temat częstotliwości monitorowania. Monitorowanie może opierać się na standardowych wskaźnikach monitorowania, niekiedy określonych w przepisach krajowych, lub może być prowadzone w poszczególnych przypadkach. W przypadku dyrektywy SEA oraz w stosownych przypadkach państwa członkowskie chętnie stosują mechanizmy monitorowania środowiska ustanowione w innych dyrektywach, takich jak ramowa dyrektywa wodna¹⁸, dyrektywa siedliskowa¹⁹ oraz dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych²⁰.

3. Powiązania z innymi przepisami UE i obszarami polityki

Dyrektywa SEA jest wyraźnie powiązana z dyrektywą OOŚ i z dyrektywą siedliskową. Jest ona również ściśle powiązana z innymi dyrektywami przewidującymi przyjęcie określonych planów i programów wchodzących w zakres dyrektywy SEA (takimi jak dyrektywa

¹⁸ Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1.

¹⁹ Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7.

²⁰ Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17.

azotanowa, dyrektywa w sprawie odpadów, dyrektywa dotycząca hałasu oraz dyrektywa powodziowa)²¹. W celu uniknięcia powielania w art. 11 dyrektywy SEA przewidziano, że państwa członkowskie mogą zapewnić skoordynowane lub wspólne procedury w przypadkach, w których obowiązek oceny oddziaływania na środowisko nakłada zarówno dyrektywa SEA, jak i inne przepisy UE.

3.1. Dyrektywa OOS

Artykuł 11 ust. 2 przewiduje, że procedura strategicznej oceny oddziaływania na środowisko musi przebiegać bez naruszenia jakichkolwiek wymogów ustanowionych w dyrektywie OOS ani żadnego innego prawodawstwa UE. W orzecznictwie TSUE²² przyjęto, że ocena wpływu na środowisko przeprowadzana zgodnie z dyrektywą OOS nie narusza wymogów określonych w dyrektywie SEA i nie może zatem zwalniać z obowiązku dokonania oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z dyrektywą SEA, jeżeli jest ona potrzebna do osiągnięcia zgodności z aspektami środowiskowymi specyficznymi dla tej dyrektywy. Ponadto TSUE potwierdził, że procedura OOS i procedura strategicznej oceny oddziaływania na środowisko są pod wieloma względami odmienne. W związku z tym konieczne jest stosowanie wymogów obydwu tych dyrektyw w sposób łączny²³.

Praktyka pokazuje, że granice między dwoma procedurami nie zawsze są wyraźne i procedury te często się pokrywają, zwłaszcza w odniesieniu do planów, programów lub projektów dotyczących użytkowania gruntu lub zagospodarowania przestrzennego. Dzieje się tak, ponieważ tego rodzaju plany, programy lub projekty mogą wykazywać cechy charakterystyczne zarówno planów i programów, jak i projektu. Jednocześnie plany i programy dotyczące użytkowania gruntu lub zagospodarowania przestrzennego są najczęściej poddawane procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Przy przeprowadzaniu takich procedur oceny istotne jest, aby zapewnić zgodność zarówno z dyrektywą SEA, jak i z dyrektywą OOS, zwłaszcza gdy państwa członkowskie opowiedziały się za skoordynowanymi procedurami.

W zakresie przeprowadzania skoordynowanych lub wspólnych procedur państwom członkowskim przysługuje swoboda uznania²⁴ i zaledwie dziesięć państw członkowskich opowiedziało się w swoich przepisach krajowych za przeprowadzaniem wspólnych lub skoordynowanych procedur.

3.2. Dyrektywa siedliskowa

Wiele państw członkowskich jest zdania, że dublowanie odpowiedniej oceny zgodnej z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko nie niesie ze sobą żadnego ryzyka. Jest tak ze względu na odmienne zakresy obu procedur i

²¹ Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1; Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 1; Dz.U. L 189 z 18.7.2002, s. 12; Dz.U. L 288 z 6.11.2007, s. 27.

²² Wyrok Trybunału z dnia 22 września 2011 r., Genovaitė Valčiukienė i inni/Pakruojo rajono savivaldybė i inni, C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608, pkt 58–63.

²³ Tamże, pkt 61–63.

²⁴ Tamże, pkt 65.

występowanie między nimi wzajemnych zależności. TSUE wyjaśnił, że aby zasadne było zastosowanie przepisów dyrektywy SEA do planów i programów, w przypadku takich planów i programów powinny wystąpić przesłanki powodujące konieczność przeprowadzenia oceny w rozumieniu dyrektywy siedliskowej²⁵.

4. Plany i programy współfinansowane z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (2014–2020)

Artykuł 3 ust. 9 dyrektywy SEA stanowi, że plany i programy współfinansowane przez UE są objęte zakresem dyrektywy. Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów²⁶ i rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy regulują funkcjonowanie pięciu odpowiednich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych²⁷ (EFSI) w okresie programowania 2014–2020. Dyrektywa SEA miała zastosowanie do większości programów współfinansowanych z EFSI w latach 2014–2020, ponieważ określono w nich ramy dla przyszłych zezwoleń na realizację projektów.

W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów udoskonalono stosowanie dyrektywy SEA na dwa sposoby. Po pierwsze, zgodnie z art. 55 ust. 4 rozporządzenia „ewaluacje muszą objąć, w stosownych przypadkach, wymogi dotyczące strategicznej oceny oddziaływania na środowisko”. Komisja przygotowała wytyczne²⁸, aby ułatwić oceny *ex ante*. W wytycznych określono, że strategicznej oceny oddziaływania na środowisko należy dokonywać na wczesnym etapie przygotowania planów i programów oraz należy ją ukończyć przed ich przyjęciem.

Po drugie, w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów wprowadzono warunki wstępne, które stanowią nowy element okresu programowania 2014–2020. Celem warunków wstępnych jest zapewnienie obowiązywania warunków wstępnych niezbędnych do efektywnego i wydajnego wykorzystania współfinansowania z funduszy UE oraz zapewnienie efektywnego stosowania dyrektywy OOS i dyrektywy SEA. Ogólne warunki wstępne zawierają rozwiązania, które zapewniają efektywne stosowanie dyrektywy SEA. Kilka państw członkowskich musiało wprowadzić zmiany w przepisach krajowych. W konsekwencji sprecyzowano ramy prawne, które odnoszą się do procesu decyzyjnego dotyczącego ochrony środowiska oraz rozwinięto wiedzę i umiejętności organów stosujących dyrektywę SEA. W rozporządzeniu wprowadzono również tematyczne warunki wstępne dotyczące sektora transportu, nakładające wymóg sporządzania kompleksowych planów

²⁵ Wyrok Trybunału z dnia 21 czerwca 2012 r., Syllagos Ellinon Poleodomon kai chorotakton, C-177/11, ECLI:EU:C:2012:378, pkt 19–24.

²⁶ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320.

²⁷ Fundusze strukturalne i inwestycyjne uwzględniają EFRR, Fundusz Spójności, EFS, EFRROW i EFMR.

²⁸ Guidance document on ex ante evaluation (EFRR, Fundusz Spójności, EFS) [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf]; Guidelines for the ex-ante evaluation of 2014–2020 EMFF OPs [http://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/guidelines-ex-ante-evaluation-2014-2020-emff-ops_en.pdf]; Synthesis of the ex-ante evaluations of RDPs 2014-2020 [http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2015/ex_ante_rdp_synthesis_2014_2020/fulltext_en.pdf].

centralnych i programów inwestycji transportowych, które są zgodne z wymogiem prawnym zawartym w dyrektywie SEA.

Niemal wszystkie państwa członkowskie spełniły ogólne warunki wstępne w odniesieniu do dyrektywy SEA. Większość państw członkowskich zauważyła, że ogólny i wielosektorowy charakter programów EFSI doprowadził do utrudnienia procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko – często konieczne było przyspieszenie tempa przeprowadzania takiej procedury. Państwa członkowskie wskazały, że informacje dotyczące możliwych znaczących skutków planów i programów, dostępne w okresie przygotowywania oraz przyjmowania planów i programów, mają raczej charakter ogólny. Brak dostatecznych informacji stanowił szczególną przeszkodę przy dokonywaniu oceny skutków programów transgranicznych. Kilka państw członkowskich opracowało szczegółowe wytyczne w zakresie przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko planów i programów EFSI. Większość państw członkowskich opierała się na wytycznych dostarczonych przez Komisję.

5. Skuteczność dyrektywy SEA

Skuteczność wdrażania dyrektywy SEA można ocenić pod kątem jej potencjału w zakresie wpływania zarówno na proces planowania, jak i na ostateczny kształt planów i programów. Wszystkie państwa członkowskie uznały, że procedura strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wpłynęła na proces planowania co najmniej w pewnym stopniu i doprowadziła do poprawy jakości planów i programów. Państwa członkowskie i praktycy podzielają również wspólne przekonanie, że procedura jest skuteczniejsza, jeżeli istnieje wola polityczna, aby skutecznie wpływać na proces planowania. Zapewnia to pełne włączenie zagadnień związanych z ochroną środowiska do procesu planowania i podejmowania decyzji.

Wiele państw członkowskich zauważyło, że procedura strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zwykle wywiera większy wpływ na małe oraz regionalne plany i programy (np. użytkowanie gruntów) niż na plany i programy krajowe, w przypadku których decyzje strategiczne często podejmuje się na szczeblu politycznym i nie ma zbyt wielu możliwości wprowadzania zmian po przeprowadzeniu procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Większość państw członkowskich przyznała na przykład, że odpowiednie rozważenie rozwiązań alternatywnych może wpływać na kształt planów i programów, ale w praktyce rozwiązania alternatywne koncentrują się głównie na ograniczaniu lub łagodzeniu negatywnych skutków. Takie środki mogą jednak również w skuteczny sposób zapewnić ochronę środowiska.

Liczne państwa członkowskie uznały rolę, jaką odgrywają konsultacje społeczne w zwiększaniu przejrzystości i wiarygodności oceny. Jest to istotne, ponieważ wyniki oceny należy uwzględnić w ostatecznej decyzji dotyczącej przyjęcia danych planów i programów. Po dziesięciu latach wdrażania dyrektywy SEA państwa członkowskie zauważają jednak, że stopień, w jakim uwzględnia się wyniki procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w ostatecznej decyzji dotyczącej planów i programów, często zależy od specyfiki procesu decyzyjnego i może obejmować głęboką refleksję nad wynikami oceny, ale też zwykły wymóg proceduralnego zaznaczenia rubryki.

6. Wnioski

W latach 2007–2014 państwa członkowskie nie zgłosiły znaczących wątpliwości dotyczących wdrażania. TSUE zapewnił orzecznictwo wyjaśniające wymogi dyrektywy SEA. Państwa członkowskie poprawiły skuteczność wdrażania dyrektywy i zdobyły większe doświadczenie w jej stosowaniu. W stosownych przypadkach państwa członkowskie wprowadziły zmiany w przepisach krajowych, aby zapewnić zgodność z dyrektywą.

Stopień, w jakim państwa członkowskie wdrożyły dyrektywę SEA, zależy od zróżnicowanych uregulowań prawnych i administracyjnych wspomagających jej stosowanie. Niektóre wyzwania związane z jej stosowaniem dotyczą różnych elementów procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (takich jak jakość i dostępność informacji wykorzystanych przy sporządzaniu sprawozdania dotyczącego środowiska). Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do planów i programów, które dotyczą szerokiego zakresu problemów (np. krajowych lub sektorowych). Wciąż istnieją wątpliwości dotyczące niektórych zasadniczych pojęć takich jak „rozsądne rozwiązania alternatywne”. O ile niektóre z tych problemów można rozwiązać w drodze wytycznych, o tyle wydaje się, że kwestia zależności między OOS a procedurami strategicznej oceny oddziaływania na środowisko może stanowić wyzwanie, zwłaszcza w odniesieniu do planów i programów, które dotyczą cech charakterystycznych danego projektu.

Wszystkie państwa członkowskie powinny kontynuować wysiłki mające na celu zapewnienie zgodności z dyrektywą SEA. W razie potrzeby powinny również podejmować inicjatywy aktywizujące takie jak wydawanie wytycznych, organizowanie szkoleń, udostępnianie informacji i tworzenie baz danych zawierających informacje dotyczące środowiska. W oparciu o niniejsze sprawozdanie Komisja rozważy w następnej ocenie, w jaki sposób zwiększyć pozytywne oddziaływanie dyrektywy SEA i lepiej wykazać jej europejską wartość dodaną, skuteczność i efektywność.