

Oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć polegających na wydobywaniu kopalin ze złóż

Przystąpienie Polski do Wspólnot Europejskich było uzależnione od spełnienia przez nasz kraj szeregu warunków. Jednym z nich było dostosowanie naszego prawa do wymagań prawodawstwa WE. Przede wszystkim chodziło o pełne przyjęcie *aquis communautaire*, również w dziedzinie ochrony środowiska. Prawo to stanowi jedną z najbardziej rozbudowanych dziedzin prawa wspólnotowego. Obejmuje ono kilkaset aktów prawnych (głównie dyrektyw), zawierających bardzo szczegółowe regulacje dotyczące zasad korzystania ze środowiska naturalnego. Co ważne, wiele przewidzianych tam rozwiązań budzi bardzo poważne wątpliwości interpretacyjne a ich implementacja skutkuje ograniczeniami w zakresie korzystania ze środowiska, czasem w bardzo znacznym rozmiarze.

Bez wątpienia do wspólnotowych regulacji budzących najpoważniejsze problemy interpretacyjne można zaliczyć instytucję ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć (OOŚ). Problematyka ta jest regulowana przede wszystkim przepisami dyrektywy Rady 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko [1]. Akt ten zobowiązuje Państwa Członkowskie do wprowadzenia regulacji krajowych zapewniających, że przed wydaniem pozwolenia na realizację przedsięwzięcia, mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, zostanie przeprowadzona procedura OOŚ. Przedsięwzięcie jest zaś rozumiane jako wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów lub inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych (art. 1 ust. 2)¹⁾. Co naturalne, przepisy dyrektywy nie dotyczą wszelkich przedsięwzięć podejmowanych przez człowieka lecz tylko tych, których realizacja została uznana przez prawodawcę wspólnotowego za szczególnie niekorzystną dla środowiska. Ich wykazy zawierają załączniki I i II do dyrektywy.

Załącznik I wymienia 21 kategorii przedsięwzięć, co do których przeprowadzenie oceny wpływu na środowisko jest obligatoryjne (art. 4 ust. 1).

Załącznik II wymienia 12 kategorii przedsięwzięć, w odniesieniu do których ocena wpływu może być przeprowadzona. Decyzję w tym zakresie będzie podejmowała właściwa władza krajowa, rozstrzygając bądź za pomocą badania indywidualnego (jednostkowej oceny danego

przedsięwzięcia), bądź w oparciu o odpowiednie progi czy kryteria ustalone przez Państwo Członkowskie. Istnieje również możliwość uwzględniania obu tych metod łącznie (art. 4 ust. 2). Badanie jednostkowe lub określanie kryteriów powinno następować w oparciu o reguły zawarte w załączniku III dyrektywy, zgodnie z którymi przy rozstrzyganiu bierze się pod uwagę m.in.:

- 1) cechy przedsięwzięć,
- 2) lokalizację przedsięwzięć,
- 3) cechy potencjalnego oddziaływania.

W pewnych sytuacjach OOŚ powinna być przeprowadzona pomimo tego, że przedsięwzięcie nie jest zaliczane do „mogących znacząco oddziaływać na środowisko”. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, gdy niekorzystne oddziaływanie będzie negatywnie wpływać na obszary podlegające szczególnej ochronie. Przykładem może być tu obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na Obszary Natura 2000. Obowiązek ich utworzenia wynika z implementacji dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory [3]. Nie bez znaczenia są tu również specjalne obszary ochrony ptaków przewidziane w dyrektywie Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa [4].

W Polsce implementacja przepisów dotyczących ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć nastąpiła przede wszystkim na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (u. o ocenach) [5]. OOŚ stanowi tu szczególnego rodzaju procedurę, której celem jest dostarczenie organowi prowadzącemu postępowanie odpowiedniej wiedzy na temat środowiskowych skutków realizacji przedsięwzięcia. Pod pojęciem przedsięwzięcia ustawodawca rozumie zaś zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin, przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty (art. 3 ust. 1 u. o ocenach).

Polski system OOŚ przewiduje zasadniczo dwa modele ocen, w zależności od wielkości potencjalnego oddziaływania na środowisko. W razie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, postępowanie OOŚ odbywa się przede wszystkim w ramach postępowania

Dr G. Dobrowolski – Katedra Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

¹⁾ Szerzej na ten temat: [2]

zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 71 u. o ocenach). Jej uzyskanie jest wymagane przed uzyskaniem jednej z decyzji, o których mowa w art. 72 ustawy o ocenach. Chodzi tu o:

- decyzję o pozwoleniu na budowę, decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzję o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych – wydawane na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane,
- decyzję o pozwoleniu na rozbiórkę obiektów jądrowych – wydawaną na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane,
- decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wydawaną na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, na wydobywanie kopalin ze złóż, na bezziornikowe magazynowanie substancji oraz składowanie odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych – wydawaną na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze,
- decyzję określającą szczegółowe warunki wydobywania kopaliny – wydawaną na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze,
- pozwolenie wodnoprawne na wykonanie urządzeń wodnych – wydawane na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne,
- decyzję ustalającą warunki prowadzenia robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych oraz innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, zwłaszcza na terenach, na których znajdują się skupienia roślinności o szczególnej wartości z punktu widzenia przyrodniczego, terenach o walorach krajobrazowych i ekologicznych, terenach masowych lęgów ptactwa, występowania skupień gatunków chronionych oraz tarlisk, zimowisk, przepławek i miejsc masowej migracji ryb i innych organizmów wodnych – wydawaną na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
- decyzję o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów,
- decyzję o zmianie lasu na użytek rolny – wydawaną na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach,
- decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – wydawaną na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych,
- decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej – wydawaną na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym,

- decyzję o ustaleniu lokalizacji autostrady – wydawaną na podstawie ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym,
- decyzję o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012 – wydawaną na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej.

Postępowanie obligatoryjnie przeprowadza się w odniesieniu do przedsięwzięć zawsze mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W wypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o konieczności przeprowadzenia OOS decyduje organ prowadzący postępowanie. Rozstrzygnięcie w tym zakresie nie ma oczywiście charakteru zupełnie uznaniowego. Organ powinien brać tu pod uwagę szczegółowe uwarunkowania określone w § 5 wspomnianego rozporządzenia w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Owymi uwarunkowaniami będą przede wszystkim rodzaj i charakterystyka przedsięwzięcia, jego usytuowanie (w tym potencjalny wpływ na Obszary Natura 2000) i wreszcie rodzaj i skala możliwego oddziaływania rozważanego w odniesieniu do uwarunkowań wymienionych wcześniej, wynikających z:

- a) zasięgu oddziaływania – obszaru geograficznego i liczby ludności, na którą przedsięwzięcie może oddziaływać,
- b) transgranicznego charakteru oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne elementy przyrodnicze,
- c) wielkości i złożoności oddziaływania, z uwzględnieniem obciążenia istniejącej infrastruktury technicznej,
- d) prawdopodobieństwa oddziaływania,
- e) czasu trwania, częstotliwości i odwracalności oddziaływania.

Wykaz przedsięwzięć zaliczanych zarówno do pierwszej jak i drugiej grupy zawiera rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko [6].

Działalność polegającą na wydobywaniu kopalin ze złóż bez wątplenia można zaliczyć do przedsięwzięć w rozumieniu art. 3 ust. 1. pkt 13 u. o ocenach. Jednocześnie w świetle przepisów wykonawczych do ustawy, większość rodzajów tego typu działalności można zaliczyć do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. I tak można tu wskazać:

- 1) do przedsięwzięć zawsze mogących znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono tam (§ 2 rozporządzenia) – tzw. przedsięwzięcia pierwszej grupy:
 - wydobywanie ropy naftowej lub gazu ziemnego ze złoża, jeżeli wydobyta ilość kopaliny wynosi nie mniej niż 18 000 ton rocznie w przypadku ropy lub nie mniej

- 70 000 000 m³ rocznie w przypadku gazu ziemnego, oraz wydobywanie ropy naftowej lub gazu z obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej;
- wydobywanie azbestu lub instalacje do wytwarzania lub przetwarzania azbestu lub produktów zawierających azbest:
 - a) produktów azbestowo-cementowych w ilości nie niższej niż 200 ton gotowego produktu rocznie,
 - b) materiałów ciernych w ilości nie niższej niż 50 ton gotowego produktu rocznie,
 - c) innych produktów zawierających azbest w ilości nie niższej niż 200 ton rocznie;
 - wydobywanie kopalin ze złoża:
 - a) metodą odkrywkową na powierzchni obszaru górniczego nie mniejszej niż 25 ha,
 - b) metodą podziemną lub związane z nią instalacje do przerobu kopalin, o wydobyciu lub przerobie nie mniejszym niż 100 000 m³ ilości kopaliny rocznie;
 - poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie rud pierwiastków promieniotwórczych;
 - 2) do przedsięwzięć potencjalnie mogących znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono zaś (tzw. przedsięwzięcia drugiej grupy):
 - instalacje związane z wydobywaniem kopalin, w zakresie niewymienionym w § 2 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia, z wyłączeniem instalacji związanych z wydobywaniem kopalin pospolitych na obszarze o powierzchni nieprzekraczającej 2 ha i wydobyciu nieprzekraczającym 20 000 m³ rocznie, jeżeli działalność jest prowadzona bez użycia materiałów wybuchowych i poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody
 - wydobywanie kopalin:
 - a) ze złoża metodą odkrywkową, w zakresie niewymienionym w § 2 ust. 1 pkt 26 lit. a rozporządzenia, z wyłączeniem wydobywania kopalin pospolitych na obszarze o powierzchni nieprzekraczającej 2 ha i wydobyciu nieprzekraczającym 20 000 m³ rocznie, jeżeli działalność jest prowadzona bez użycia materiałów wybuchowych i poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
 - b) ze złoża metodą podziemną, w zakresie niewymienionym w § 2 ust. 1 pkt 26 lit. b, rozporządzenia lub metodą otworów wiertniczych, w zakresie niewymienionym w § 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia,
 - c) z obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie niewymienionym w § 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia, lub ze złoża ze śródlądowych wód powierzchniowych;
 - wierceń wykonywanych w celu ujmowania solanek, wód leczniczych lub termalnych

Warto również wspomnieć, że w świetle omawianych

przepisów przedsięwzięciem mogąącym potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko jest również poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin;

- a) połączone z robotami geologicznymi wykonywanymi przy użyciu materiałów wybuchowych,
- b) na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak widać z powyższego, problematyka ustalenia przedmiotowego zakresu obowiązku przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć polegających na prowadzeniu działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym nie powinno powodować większych problemów. Warto jednak zwrócić uwagę na inny aspekt tej sprawy. Otóż z przepisów rozporządzenia dość jasno wynika, że procedurę OOS nie przeprowadza się przed uzyskaniem koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych na obszarze o powierzchni nieprzekraczającej 2 ha i wydobyciu nieprzekraczającym 20 000 m³ rocznie, jeżeli działalność jest prowadzona bez użycia materiałów wybuchowych²⁾. Chodzi tu oczywiście o koncesje wydawane przez starostę. Jak się jednak zdaje, ograniczenie to stanowi naruszenie wymagań dyrektywy 85/337/EWG. W załączniku II wskazuje ona wyraźnie, że procedurę OOS mogą podlegać przedsięwzięcia takie jak „Kamieniołomy, kopalnie odkrywkowe, wydobycie torfu (przedsięwzięcia niewymienione w załączniku I). Prawodawca europejski nie wprowadza tu więc żadnych ograniczeń wielkościowych, kierując się jedynie ewentualnym oddziaływaniem na środowisko.

Procedura OOS przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko będzie przeprowadzana w ramach procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Organem właściwym do jego prowadzenia jest organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W analizowanych postępowaniach będzie to przede wszystkim wójt (burmistrz lub prezydent miasta) a w szczególnych przypadkach marszałek województwa (art. 75 ust. 1 pkt 1 u. o ocenach).

W ramach tego postępowania określa się, analizuje oraz ocenia (art. 62 u. o ocenach):

- 1) bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na:
 - a) środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi,
 - b) dobra materialne,
 - c) zabytki,
 - d) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a–c,
 - e) dostępność do złóż kopalin;
- 2) możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- 3) wymagany zakres monitoringu.

²⁾ Gdy działalność będzie prowadzona na obszarach nie objętych formami ochrony przyrody.

Sama procedura OOS dla przedsięwzięć polegających na wydobywaniu kopalin nie odbiega zasadniczo od przyjętego dla wszystkich pozostałych modelu³⁾. Modyfikacje mogą dotyczyć przede wszystkim załączników do wniosku o wydanie decyzji (art. 74 ustawy o ocenach). Sama zaś decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (co za tym idzie i OOS) nie będą potrzebne w razie zmiany koncesji polegającej na ustaleniu lub zmianie formy lub wielkości zabezpieczenia roszeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej decyzją, zmianie danych wnioskodawcy, na zmniejszeniu powierzchni, w której granicach ma być prowadzona działalność, lub na przeniesieniu decyzji na inny podmiot (art. 72 ust. 2 ustawy).

Inaczej przedstawia się problematyka OOS przedsięwzięć polegających na wydobywaniu kopalin, jeśli mogą one potencjalnie niekorzystnie oddziaływać na Obszary Natura 2000⁴⁾. Obszary te zostały wprowadzone do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody [7]. Należy przez nie rozumieć (art. 25 ustawy):

- 1) obszary specjalnej ochrony ptaków,
- 2) specjalne obszary ochrony siedlisk,
- 3) obszary mające znaczenie dla Wspólnoty.

W największym uproszczeniu można przyjąć, że ochrona na Obszarach Natura 2000 polega przede wszystkim na generalnym zakazie podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności (art. 33 ustawy o ochronie przyrody):

- 1) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub
- 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Oczywiście po spełnieniu odpowiednich warunków oraz przeprowadzeniu tzw. kompensacji przyrodniczej jest możliwe podjęcie działań mogących znacząco niekorzystnie oddziaływać na Obszary Natura 2000, ale omówienie tej problematyki wykracza poza zakres tego artykułu.

Ocena oddziaływania na Obszary Natura 2000, prowadzone w powyższym trybie będzie dotyczyła tylko i wyłącznie przedsięwzięć, które nie są zaliczane do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Wów-

³⁾ Do najważniejszych elementów procedury można tu zaliczyć przygotowanie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, postępowanie z udziałem społeczeństwa czy też współdziałanie z innymi organami. Objętość tego artykułu nie pozwala jednak omówić zagadnień szczegółowych.

⁴⁾ W świetle art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, przepisy dotyczące ochrony Obszarów Natura 2000 stosuje się odpowiednio do obszarów proponowanych, mających znaczenie dla Wspólnoty, znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, do czasu zatwierdzenia przez Komisję Europejską jako obszary mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia ich jako specjalne obszary ochrony siedlisk.

czas OOS na Obszary Natura 2000 powinna być bowiem przeprowadzona w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W praktyce zatem, OOS działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym będzie w praktyce dotyczyła przedsięwzięć wymagających koncesji wydawanej przez starostę, leżących poza obszarami objętymi ochroną na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody a jednocześnie mogących potencjalnie niekorzystnie oddziaływać na Obszary Natura 2000.

Instrumentem mającym przeciwdziałać niekorzystnemu oddziaływaniu przedsięwzięć na obszary Natura 2000, a przynajmniej pozwalającym rozpoznać potencjalne zagrożenia dla obszaru chronionego, jest instytucja ocen oddziaływania na środowisko, regulowana przepisami art. 96–103 u. o ocenach. Na początku należy podkreślić, że powyższa procedura znajdzie zastosowanie do przedsięwzięć innych niż mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Wówczas właściwe byłoby przeprowadzenie OOS w ramach postępowania zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Starosta prowadzący postępowanie w sprawie wydania koncesji, gdy uzna, że przedsięwzięcie, o którym wyżej, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wydaje postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska dokumentacji koniecznej do przeprowadzenia OOS.

Samą procedurę OOS w odniesieniu do Obszarów Natura 2000 przeprowadza regionalny dyrektor ochrony środowiska. Kończy je postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000. Określone tam warunki wiążą organ koncesyjny przy wydawaniu samej koncesji. Jeśli jednak z OOS będzie wynikać, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar, i jeżeli nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, regionalny dyrektor ochrony środowiska odmawia uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia. W takim wypadku koncesja nie może być udzielona.

LITERATURA

- [1] Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich Wydanie Specjalne z 2004 r. Rozdział 15 Tom 1 s. 248–256 ze zm.
- [2] Dobrowolski G.: Europejskie prawo ochrony środowiska. ECAUSA 2006
- [3] Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich Wydanie Specjalne z 2004 r. Rozdział 15 Tom 2 s. 102–145 ze zm.
- [4] Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich Wydanie Specjalne z 2004 r. Rozdział 15 Tom 1 s. 98–118.
- [5] Dz. U. Nr 199, poz. 1227
- [6] Dz. U. Nr 257, poz. 2573 z późn. zm.
- [7] Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.