

IRYNA KOST*

OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO
NA UKRAINIE: STAN DOSTOSOWANIA PRAWA
DO STANDARDÓW UNIJNYCH**

**ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN UKRAINE:
THE LEVEL OF THE LAW ADAPTATION
TO THE EU STANDARDS**

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy poziomu dostosowania ustawodawstwa ukraińskiego do norm Unii Europejskiej w zakresie oceny oddziaływania na

* Instytut Stosunków Międzynarodowych Narodowego Uniwersytetu imienia Tarasa Szewczenki w Kijowie.

** Przur. Redakcji – Autorka w swoim opracowaniu ukraińskie pojęcie „екологічна експертиза” przetłumaczyła na język polski literalnie jako „ekspertyzę ekologiczną”. Jednakże z uwagi na to, że w polskim języku prawnym i języku prawniczym procedura ta ma nazwę „ocena oddziaływania na środowisko” Redakcja dokonała ujednolicenia obu pojęć. Wyrażenie „ekspertyza ekologiczna” zostało natomiast utrzymane jedynie w przywołanej w opracowaniu nazwie ustawy ukraińskiej oraz ukraińskiego insytutu, powołanego w tym zakresie.

3/2012



środowisko. W materiale poddano analizie główne dokumenty unijne i ukraińskie przede wszystkim: dyrektywę 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, dyrektywę 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 roku w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, oraz ustawę Ukrainy o ekspertyzie ekologicznej. Na podstawie tego można stwierdzić, że pomimo rozbudowanej bazy ustawodawczej na Ukrainie w tym zakresie, poziom jego dostosowania do norm unijnych jest niski.

Słowa kluczowe

Ukraina, prawodawstwo, środowisko, strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, ocena oddziaływania na środowisko¹, dyrektywy UE.

ABSTRACT

The article is about the level of adaptation Ukrainian legislation to the European Union standards in the area of environmental assessment. In the material the main European and Ukrainian documents are analysed: Directive 2011/92/EU of The European Parliament and The Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of the certain public and private projects on the environment, Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment and The Law of Ukraine "On the environmental assessment". Due to the above it is necessary to emphasize that, in spite of large legislation base in Ukraine in this area, the level of its adaptation to the EU standards is low.

Keywords

Ukraine, legislation, environment, strategic environmental assesment, environmental impact assessment, the EU directives.



¹ Dalej cyt.: OOS.

1. UWAGI WSTĘPNE

Temat poprawy stanu środowiska na Ukrainie zyskuje z każdym rokiem na popularności. Najbardziej namacalnym tego dowodem jest wzrost znaczenia problematyki odnawialnych źródeł energii w projekcie znowelizowanej „Strategii Energetycznej Ukrainy na okres do 2030 roku”². Tematyce ograniczenia negatywnych skutków środowiskowych wynikających z działalności kompleksu paliwowo-energetycznego Ukrainy poświęcono w tym akcie nawet osobny rozdział 9. Warto jednak zauważyć, że wadą obecnych przepisów zawartych w tym rozdziale „Strategii” jest brak konkretnych mechanizmów, które mogłyby poprawić proces monitoringu wypełniania norm środowiskowych.

Jednocześnie równolegle Kijów boryka się z poważnymi problemami mającymi swe korzenie w niskim poziomie bezpieczeństwa energetycznego – chodzi głównie o uzależnienie od dostaw gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej. Z uwagi na to władze ukraińskie gorączkowo poszukują rozwiązania tego problemu poprzez próby zwiększenia własnego wydobycia gazu ziemnego, dynamiczne zastąpienie w procesach produkcyjnych tego surowca węglem kamiennym i prace na przyszłym wydobyciem gazu łupkowego. Taki zestaw działań automatycznie rodzi obawy o zwiększenie problemów odnośnie ochrony środowiska. Podobne nastroje inspirowa polityka władz centralnych w Kijowie – po tym jak Rada Obwodu Lwowskiego nie zezwoliła na początek prac badawczych nad wydobyciem gazu łupkowego ze względu na brak pełnej dokumentacji dotyczącej oddziaływania na środowisko, w listopadzie 2011 roku Rada Najwyższa Ukrainy odebrała prawo organom samorządu terytorialnego wpływania na podobne decyzje³. Tak instrumentalne podejście

² *Енергетична стратегія України на період до 2030 року*, Strona internetowa Ministerstwa Paliwa i Przemysłu Węglowego: <http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/doccatalog/list?currDir=50358> [data dostępu: 26.07.2012].

³ *Видобуток сланцевого газу: порушення прав громади та екологічна загроза*, Strona internetowa Rady Obwodu Lwowskiego: http://www.oblrada.lviv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=954:vido-butok-



ukraińskich władz jest jednym z przykładów ich niskiej efektywności w staraniach o poprawę sytuacji w zakresie ochrony środowiska we własnym kraju. Niestety, potwierdzają to rankingi międzynarodowe. W sporządzonym przez specjalistów Uniwersytetów w Yale i Columbia *Environmental Performance Index* za 2012 rok, Ukrainę sklasyfikowano na 103 pozycji⁴.

Jak pokazuje doświadczenie międzynarodowe, jednym z kluczowych czynników pozwalającym uniknąć wzrostu zanieczyszczenia środowiska jest przestrzeganie przepisów prawnych w tym zakresie, które są stosowane w krajach o bardziej rozwiniętej kulturze w zakresie ochrony środowiska. Istotne znaczenie w tych procesach odgrywa instrument, jakim jest ocena oddziaływania na środowisko. W tym kontekście dla Ukrainy sporą wagę ma również fakt, że kraj ten w lutym 2011 roku wstąpił do Wspólnoty Energetycznej (WE), w związku z czym wziął na siebie zobowiązania dotyczące implementacji unijnego prawodawstwa, także tego dotyczącego kwestii związanych z ochroną środowiska i oceną oddziaływania na środowisko. Zgodnie z protokołem o przystąpieniu do tej organizacji Kijów powinien dostosować do norm WE przepisy regulujące przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko do końca 2012 roku. W świetle tych procesów – spodziewanego wzrostu inwestycji w sektor energetyczny i zobowiązań Ukrainy przed WE – władze ukraińskie stoją przed dylematem, który w dużym uproszczeniu brzmi: „jak jednocześnie zapewnić bezpieczeństwo energetyczne i ekologiczne?”. Zdaniem eksperta Międzynarodowego Instytutu Badań Perspektywicznych w Kijowie Kateryny Małyginy, dalsze lekceważenie zobowiązań międzynarodowych może odbić się niekorzystnie nie tylko na wizerunku państwa, ale także doprowadzić do wykluczenia Ukrainy z WE⁵.

-slantsewego-gazu-porushennja-prav-gromadi-ta-ekologichna-zagroza&catid=9:news&Itemid=1 [data dostępu: 26.07.2012].

⁴ *Environmental Performance Index 2012*, Strona internetowa Environmental Performance Index: <http://epi.yale.edu/epi2012/rankings> [data dostępu: 26.07.2012].

⁵ К.Малигіна, Інститут екологічної експертизи в Україні – модернізація на європейський лад, “Європейські акценти” № 16 2012: http://www.icps.com.ua/files/articles/67/66/EF_16_2012_UKR.pdf [data dostępu: 23.07.2012].



W niniejszym materiale dokonano analizy stanu dostosowania przepisów ukraińskich regulujących funkcjonowanie instrumentu, jakim jest ocena oddziaływania na środowisko do standardów Unii Europejskiej. Przedstawiono kluczowe przepisy unijne i ukraińskie dotyczące tego instrumentu ze szczególnym uwzględnieniem wad ustawodawstwa Ukrainy.

2. REGULACJE UNIJNE DOTYCZĄCE OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO W ŚWIETLE PRZEPISÓW DYREKTYWY 2011/92/UE

Instrument, jakim jest ocena oddziaływania na środowisko w krajach Europy Zachodniej pojawił się po raz pierwszy w latach siedemdziesiątych. W element prawa wspólnotowego przekształcił się w drugiej połowie lat osiemdziesiątych wraz z przyjęciem dyrektywy 85/337/EWG⁶. Od tamtej pory doznała ona licznych zmian, które faktycznie ujednolicono przyjęciem dyrektywy 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 środowisko⁷. Zgodnie z tym kluczowym aktem unijnym regulującym kwestie związane z prowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko, „przedsięwzięciami” podlegającymi ocenie są: 1) wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji czy systemów oraz 2) inne interwencje w otoczenie naturalne, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych.

Tak ogólne określenie przedmiotu oceny w art. 1 pkt 2 dyrektywy 2011/92 jest jednak uzupełnione dwoma załącznikami.

⁶ Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG, Dz. Urz. UE L 175 z 5.7.1985, s. 40–48.

⁷ 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. Urz. UE L 26 z 28.1.2012, s. 1–21; dalej cyt.: dyrektywa 2011/92.



Pierwszy dość precyzyjnie wylicza 43 pozycji, które podlegają obowiązkowej OOS. Drugi zawiera szczegółową listę przedsięwzięć z podziałem na sfery potencjalnie najbardziej zagrożone negatywnymi skutkami dla środowiska: rolnictwo, przemysł wydobywczy, energetyczny, mineralny, chemiczny, spożywczy, tekstylny, skórzanym, drzewny, papierniczy i gumowy, produkcja i przetwarzanie metali, przedsięwzięcia infrastrukturalne, turystyka i inne (łącznie 87 pozycji).

Zgodnie z art. 5 pkt 3 dyrektywy 2011/92 w celu uzyskania OOS organu właściwego, wykonawca powinien przedłożyć: 1) informacje o miejscu, projekcie i wielkości przedsięwzięcia; 2) opis środków, które będą użyte do zminimalizowania negatywnych skutków w środowisku naturalnym; 3) dane wymagane do oszacowania potencjalnych następstw; 4) zarys alternatywnych rozwiązań rozważanych przez wykonawcę, łącznie z powodami dokonanego wyboru z uwzględnieniem problemu środowiskowego oraz 5) podsumowanie. Ważnym elementem jest tutaj fakt, że w dokumentacji przewidywane są wstępne materiały projektowe, a potem gotowe projekty poszczególnych przedsięwzięć.

Dyrektywa 2011/92 bardzo dużo miejsca poświęca przejrzystości procesu decyzyjnego, zwłaszcza, jeśli chodzi o udział w nim społeczeństwa. Artykuł 6 przewiduje obowiązek ze strony organu właściwego informowania za pośrednictwem ogłoszeń publicznych lub mediów elektronicznych o wniosku na przeprowadzenie OOS. Takie ogłoszenie musi zawierać treść samego wniosku, oficjalną informację o tym, że przedsięwzięcie jest poddane procedurze oceny, dane szczegółowe dotyczące organów właściwych odpowiedzialnych za jej przeprowadzenie i projekt decyzji lub informację o jej charakterze. Oczywiście wszelkie materiały dostarczone do wniosku także podlegają upublicznieniu. Przy czym wszystko to musi się odbywać jeszcze zanim podjęte zostaną decyzje, co ma sprzyjać aktywniejszemu udziałowi społeczeństwa w procesie decyzyjnym.

Z punktu widzenia Ukrainy, niezwykle interesujące są przepisy zawarte w art. 7–10 dyrektywy 2011/92. Mówią one o tym, że jeżeli istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych skutków danego przedsięwzięcia dla innego państwa



członkowskiego lub, gdy inne państwo wystąpi z wnioskiem o udzielenie informacji na temat projektu, państwo na terenie którego przedsięwzięcie jest realizowane ma obowiązek przesłać państwu wnioskującemu opis przedsięwzięcia wraz z potencjalnymi skutkami transgranicznymi oraz informację o charakterze decyzji, która może zostać podjęta. W takim przypadku państwo wnioskujące o uzyskanie takiej informacji ma prawo wzięcia udziału w procesie decyzyjnym w drodze konsultacji. Ich rezultaty powinny zostać wzięte do uwagi przy podjęciu ostatecznej decyzji. Decyzja jest podawana do wiadomości opinii publicznej według ustalonego schematu przewidującego trzy części: treść decyzji i związane z nią warunki, odpowiedź na uwagi i wnioski społeczeństwa oraz opis środków, które będą zastosowane w celu ograniczenia lub kompensacji niekorzystnych skutków spowodowanych realizacją przedsięwzięcia.

Członkowie zainteresowanych społeczności (czyli takich, które mają wystarczający interes do danego przedsięwzięcia lub podnoszący naruszenie prawa) mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem. Wszelkie praktyczne działania związane z procedurą sądową i administracyjną mają także być podawane do informacji publicznej.

3. REGULACJE UNIJNE DOTYCZĄCE OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO W ŚWIETLE PRZEPISÓW DYREKTYWY 2001/42/WE

Ustawodawstwo unijne osobno traktuje ocenę wpływu na środowisko planów i programów rozwojowych (strategiczną OOŚ). Przepisy dotyczące tej kwestii ujmują dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 roku w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko⁸. Na podstawie jej art. 3 strategicznej

⁸ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów



OOŚ podlegają plany i programy rozwojowe dotyczące rolnictwa, rybołówstwa, leśnictwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, turystyki, telekomunikacji, plany zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu pod cele inwestycyjne.

Według art. 4 dyrektywy 2001/42 strategiczna OOŚ powinna być dokonana w trakcie przygotowań samego dokumentu, jeszcze przed jego przyjęciem. Dyrektywa 2001/42 określa procedurę przeprowadzania oceny. Pierwszym etapem jest przygotowanie sprawozdania, które ma zidentyfikować, opisać i oszacować potencjalny znaczący wpływ na środowisko danego programu lub planu oraz przedstawić rozsądne rozwiązania alternatywne. Kolejnym etapem mają być konsultacje, w których udział bierze organ właściwy państwa członkowskiego oraz społeczeństwo, ale procedury z tym związane kraje członkowskie mają ustalać we własnym zakresie. Dyrektywa 2001/42 przewiduje także konsultacje transgraniczne – w przypadku, gdy istnieje potencjalne zagrożenie, że realizacja programu lub planu w jednym państwie może wpłynąć na środowisko w innym kraju. Całość dokumentacji – sprawozdanie dotyczące projektu programu lub planu oraz wyniki konsultacji mają zostać uwzględnione jeszcze przed formalnym rozpoczęciem procesu ustawodawczego nad przyjęciem dokumentu. Państwa członkowskie mają także obowiązek prowadzenia monitoringu wpływu funkcjonowania planu lub programu na środowisko na jego wczesnym etapie, co ma pozwolić na odpowiednią modyfikację.

4. INSTYTUT EKSPERTYZY EKOLOGICZNEJ NA UKRAINIE W ŚWIETLE PRZEPISÓW USTAWY „O EKSPERTYZIE EKOLOGICZNEJ”

Niepodległa Ukraina otrzymała w spadku po Związku Radzieckim dość rozbudowany instytut, zajmujący się oceną

na środowisko, Dz. Urz. UE L 197 z 21.7.2001, s. 30–37, dalej cyt.: dyrektywa 2001/42.



skutków środowiskowych. Jednak powszechnie znany był niski poziom jego efektywności, o czym cały świat najbardziej dosadnie przekonał się 26 grudnia 1986 roku w wyniku eksplozji elektrowni atomowej w Czarnobylu. Choć władze niepodległej Ukrainy podjęły prace nad wypracowaniem własnych metod OOS, to tak naprawdę podstawowy akt regulujący te działania na Ukrainie – ustawa „o ekspertyzie ekologicznej” z dnia 9 lutego 1995 r. – powielał wzorce ZSRR. Ustawa była jednak wielokrotnie nowelizowana⁹.

Ocenę oddziaływania na środowisko definiuje się w tym akcie jako *rodzaj działalności naukowo-praktycznej specjalnie upętnomocnionych organów i związków społecznych, która opiera się na wszechstronnym badaniu, analizie i ocenie przedprojektowych, projektowych i innych materiałów czy obiektów, których realizacja i działanie wpływa lub może negatywnie wpłynąć na stan środowiska naturalnego, i jest ukierunkowana na przygotowanie wniosków dotyczących spełniania norm i wymogów prawodawstwa o ochronie środowiska naturalnego, o racjonalnym wykorzystywaniu i odtwarzaniu zasobów naturalnych i o zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego*. Ustawa rozróżnia dwa rodzaje OOS: państwową i społeczną. Rezultaty pierwszej mają charakter obligatoryjny, natomiast wyniki OOS społecznej rekomendacyjny.

Akt ten wylicza przedsięwzięcia podlegające OOS, do których należą: 1) państwowe programy inwestycyjne, projekty planów rozwojowych i rozmieszczenia sił produkcyjnych, programy rozwojowe; 2) projekty planów generalnych osiedli; 3) dokumentacja dotycząca przeprofilowania bądź likwidacji przedsiębiorstw; 4) projekty aktów prawodawczych, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne; 5) dokumentacja dotycząca wprowadzenia nowości technicznych i technologicznych; 6) dokumentacja zawierająca informacje na temat organizmów modyfikowanych genetycznie oraz 7) inne sytuacje, które mogą wpływać na stan środowiska.

⁹ Закон України „Про екологічну експертизу”, Strona internetowa Rady Najwyższej Ukrainy: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80> [data dostępu: 25.07.2012].



Ogłoszenie o rozpoczęciu procedury oceny oraz jej wyniki podlegają upublicznieniu poprzez środki masowego przekazu (art. 10). Artykuł 11 ustawy zakłada udział społeczeństwa obywatelskiego w procedurze oceny na drodze otwartych posiedzeń lub publicznych wystąpień, ale nie przewiduje właściwie żadnej procedury, według której ten udział miałby być realizowany.

Zgodnie z art. 15 ustawy materiały dołączone do wniosku o ocenę powinny zawierać informację potwierdzającą: 1) fakt przeprowadzenia kompleksowej oceny wpływu danego przedsięwzięcia na środowisko (co powinno zostać przedstawione w osobnym tomie dokumentów); 2) uzasadnienie użycia tych czy innych procesów technologicznych; 3) gotowość do utylizacji i przeróbki odpadów powstałych w wyniku procesu produkcyjnego; 4) gotowość do przeprowadzenia działań mających na celu ochronę przed zanieczyszczeniem zasobów wodnych, powietrza atmosferycznego, zwierzozy i roślin oraz 5) gotowość do zapewnienia ochrony mieszkańców przed ewentualnymi skutkami chemicznymi.

Artykuł 37 ustawy określa także sposoby przeprowadzenia OOŚ. Pierwszym jest analiza i ocena obiektów jej poddawanych i dokonywana przez grupy specjalistów odpowiednich organów. Drugim sposobem jest przeprowadzenie przez specjalnie utworzone komisje specjalistów szczegółowych badań i oceny sytuacji na obiektach. Kolejnym sposobem wskazanym w ustawie jest utworzenie komisji ekspertów z różnych dziedzin i różnych organów. Czwarty sposób przewiduje włączenie do OOŚ wyspecjalizowanych organizacji na zasadzie zlecenia.

Ustawa przewiduje dosyć skomplikowany przebieg OOŚ pod względem instytucjonalnym. Czołową rolę pełni w nim bez wątplenia organ, jakim jest Państwowa Inspekcja Ekologiczna (PIE)¹⁰, która funkcjonuje w ramach struktur Ministerstwa Ekologii i Zasobów Naturalnych. Jednak wnioski PIE muszą być zatwierdzone przez inne instytucje: Ministerstwo Zdrowia, Pań-

¹⁰ Указ Президента України Про Положення про Державну екологічну інспекцію України, Strona internetowa Rady Najwyższej Ukrainy: <http://www.president.gov.ua/documents/13435.html> [data dostępu: 26.07.2012].



stwową Służbę Hydrograficzną i Państwową Ochronę Pożarową Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Treść aktów unijnych i ustawy pozwala na wyodrębnienie kilku istotnych różnic względem dyrektyw, które w procesie dostosowania do standardów unijnych powinny być zniwelowane. Najbardziej ogólną uwagą jest to, że ocenę oddziaływania na środowisko dokumentów strategicznych i konkretnych przedsięwzięć prawo unijne reguluje osobno, a ustawodawstwo ukraińskie łączy te elementy w jednym akcie normatywnym (ustawie „o ekspertyzie ekologicznej”). Ale jest to zaledwie powierzchowna odmienność, którą ewentualna redakcja samej ustawy może łatwo zniwelować¹¹. Istotniejsze są inne różnice.

Po pierwsze zwraca uwagę rozróżnienie oceny państwowej od społecznej. Według ustawy są to dwa różne rodzaje i procedury, natomiast zgodnie z dyrektywą 2011/92 i dyrektywą 2001/42 społeczeństwo obywatelskie ma prawo brać udział w OOŚ prowadzonej przez struktury państwa członkowskiego. Co prawda art. 11 ustawy przewiduje przeprowadzenie posiedzeń publicznych dotyczących konkretnego przedsięwzięcia, ale brak w nim precyzyjnej procedury i warunków na jakich ma się to odbywać. Tak ogólnikowe sformułowania pozwalają na znaczące zminimalizowanie roli społecznej w procesie oceny.

Po drugie, ważnym niedociągnięciem aktu ukraińskiego jest zbyt ogólne określenie przedsięwzięć i obiektów podlegających obowiązkowej OOŚ. W ustawie jest co prawda mowa o ocenie państwowych programów inwestycyjnych i rozwojowych, planów rozwoju osiedli mieszkaniowych. Jednak dyrektywa 2011/92, jak zaznaczono wyżej, dość precyzyjnie wylicza dziedziny i konkretne przedsięwzięcia, które mają kluczowe znaczenie dla stanu środowiska, co kontrastuje z nieprecyzyjnym określeniem w ustawie ukraińskiej *innych sytuacji, które mogą wpływać na stan środowiska*.

Lukę tę częściowo uzupełnia rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy Nr 554 z 27 lipca 1995 r. „O liście rodzajów

¹¹ К. Малигіна, *Стратегічна екологічна оцінка Енергостратегії України – шлях до сталого розвитку*, „Українська енергетика”, 13.06.2012: <http://ua-energy.org/post/21074> [data dostępu: 27.07.2012].



działalności i obiektów stanowiących podwyższone zagrożenie ekologiczne¹². Według stanu prawnego na lipiec 2012 roku wymienione w tym akcie są zaledwie 22 pozycje, które i tak są określone dość ogólnikowo. Warto dodać, że inna ustawa – „O regulowaniu działalności budowniczej w miastach”¹³, którą przyjęto 17 lutego 2012 r. – uzupełnia tę listę dość obszernym wyliczeniem obiektów budowlanych podlegających OOS. Jednak poważną ułomnością wspomnianego dokumentu jest pominięcie w dokumentacji poddawanej ocenie – wstępnych materiałów projektowych i projektów. Powoduje to, że utrudnione są możliwości blokowania niebezpiecznych dla środowiska przedsięwzięć na tym etapie. Przepisy te przeczą nie tylko dyrektywom unijnym (kładącym wyraźny nacisk na wczesne zidentyfikowanie potencjalnego zagrożenia), ale także przepisom zawartym w ustawie „o ekspertyzie ekologicznej”, która zakłada włączenie do dokumentacji wspomnianych materiałów przedprojektowych. Innym paradoksem jest tu fakt, że wg ustawy „o regulowaniu działalności budowniczej w miastach” *obiekty stanowiące podwyższone zagrożenie dla środowiska* nie muszą być poddawane OOS, co teoretycznie stwarza możliwość ich realizowania. Natomiast taki obowiązek przewiduje ustawa „o ekspertyzie ekologicznej”. Wspomniana kolizja pozwala urzędnikom państwowym na manipulowanie przy wydawaniu ocen dotyczących wpływu przedsięwzięć na środowisko. Powyższa grupa zagadnień związanych z listą przedsięwzięć i obiektów podlegających OOS jest jednym z najpoważniejszych zarzutów wobec ustawodawstwa Ukrainy w kontekście jego harmonizacji z normami obowiązującymi w krajach członkowskich Wspólnoty Energetycznej.

Po trzecie, ustawa nie przewiduje udziału w OOS innych państw członkowskich w przypadku, gdy istnieje podejrzenie po-

¹² Постанова Кабінету Міністрів України № 554 від 27 липня 1995 року Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, Strona internetowa Rady Najwyższej Ukrainy: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554-95-%D0%BF> [data dostępu: 27.07.2012].

¹³ Закон України „Про регулювання містобудівної діяльності”, strona internetowa Rady Najwyższej Ukrainy: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> [data dostępu: 27.07.2012].



tencjalnego negatywnego oddziaływania danego przedsięwzięcia czy programu na środowisko tego kraju. Prawdopodobną motywacją Kijowa do wykreślenia takiego przepisu jest obawa przed działaniami destrukcyjnymi ze strony państw nie zainteresowanych rozwojem niektórych kierunków działań określonych w „Strategii Energetycznej Ukrainy”. Chodzi o wzrost wydobycia krajowego gazu ziemnego, zwiększenie roli węgla kamiennego w bilansie energetycznym Ukrainy oraz w perspektywie prace nad wydobyciem gazu łupkowego. Nad Dnieprem obecne są silne obawy, że dopuszczenie innego państwa Wspólnoty Energetycznej do takich konsultacji podczas OOS, które przewidują obie dyrektywy unijne, mogłoby być wykorzystywane do torpedowania pomysłów dywersyfikacyjnych na Ukrainie. Obawy te są o tyle niezrozumiałe, że właściwie jedynym krajem otwarcie sprzeciwiającym się takim kierunkom polityki energetycznej Ukrainy jest Federacja Rosyjska, która przecież nie jest członkiem Wspólnoty Energetycznej. I bardzo wątpliwe, by kiedykolwiek do niej przystąpiła.

Po czwarte, niedostosowane do standardów unijnych pozostają wskazane w ustawie metody przeprowadzania OOS. Cztery sposoby określone w dokumencie przewidują różne warianty tworzenia komisji odpowiedzialnych za dokonanie oceny. Jednak warto zwrócić uwagę, że każdy z nich jest opisany bardzo ogólnikowo, co powoduje, że procedura ta jest podatna na czynniki korupcyjne. Z ustawy nie wynika, którą metodę należy stosować w takim czy innym przypadku oraz niezrozumiałym pozostaje to, czym właściwie różnią się poszczególne metody. Należy jednak podkreślić, że przepisy te formalnie odpowiadają dyrektywom unijnym, ale zupełnie nie pasują do ogólnego standardu ustawodawstwa unijnego.

Po piąte, ustawa powieliła tradycyjne wady prawa ukraińskiego polegające na odwoływaniu się do innych aktów normatywnych o mniejszym znaczeniu: rozporządzeń, instrukcji, postanowień. Czyli aktów, które bardzo łatwo i wielokrotnie można nowelizować i redagować. Taki stan bezpośrednio uderza w stabilność regulacji dotyczących OOS. Prowokuje też do wykorzystywania go jako instrumentu w uzyskiwaniu preferencji przez poszczególne grupy wpływu na ukraińskiej scenie poli-

3/2012



tycznej, co w tym kraju jest przecież zjawiskiem powszechnym. Poza tym „przeniesienie” wielu regulacji do niższych rangą aktów normatywnych niż ustawa obniża poziom przejrzystości ustawodawstwa, co dezorientuje potencjalnych wnioskodawców OOS.

Po szóste, mechanizmy instytucjonalne przewidziane podczas prowadzenia OOS na Ukrainie są nadmiernie rozbudowane. Choć formalnie odpowiadają one przepisom unijnym, a nawet są bardziej restrykcyjne, to w praktyce oznacza to niepotrzebne utrudnianie działalności gospodarczej. Realia ukraińskie powodują, że tak skomplikowany proces uzyskania zezwolenia przekształca się w gehennę, którą charakteryzuje wysoki stopień korupcji. Z uwagi na powyższe ważnym kierunkiem dostosowania przepisów powinna być ich częściowa liberalizacja.

WNIOSKI

Analiza ustawodawstwa unijnego i ukraińskiego regulującego procedurę OOS pozwala na wyodrębnienie kilku głównych konkluzji dotyczących poziomu adaptacji norm ukraińskich do unijnych.

Obecne tendencje rozwoju kompleksu paliwowo-energetycznego na Ukrainie generują obowiązek zwiększenia uwagi odnośnie problemu skutków działalności tego sektora na środowisko. Jednym z bardzo ważnych elementów tego kierunku powinno być dostosowanie prawa ukraińskiego dotyczącego OOS do standardów Unii Europejskiej.

Ukraińskie ustawodawstwo w tym zakresie jest dość rozbudowane. Pomimo tego charakteryzuje się ono wieloma zasadniczymi różnicami względem prawa obowiązującego w UE. Rażącym jest odmienne traktowanie udziału społeczeństwa obywatelskiego w procedurze OOS – możliwości obywateli Ukrainy w tym zakresie są znacznie skromniejsze niż mieszkańców krajów unijnych.

Najistotniejszą wadą prawa ukraińskiego dotyczącego OOS jest zbyt ogólne określenie obiektów podlegających



ocenie oraz sprzeczność ustaw i rozporządzeń Gabinetu Ministrów Ukrainy, co prowokuje urzędników do traktowania konkretnych badanych przypadków „według własnego uznania” zamiast zgodnie z precyzyjnymi procedurami. Kluczowym jest także nieefektywny i korupcyjogeny charakter mechanizmów instytucjonalnych przewidzianych przy prowadzeniu oceny.

Wydaje się, że stan ustawodawstwa ukraińskiego w tym zakresie jest odbiciem szerszych realiów panujących na Ukrainie, które charakteryzują się wysokim poziomem korupcji oraz mało skutecznym funkcjonowaniu instytucji państwowych. Z uwagi na powyższe istotny progres w dostosowaniu norm prawodawczych regulujących procedury OOS ma szansę być zrealizowanym tylko w przypadku rozpoczęcia głębokich reform instytucjonalnych nad Dnieprem.

BIBLIOGRAFIA

- Енергетична стратегія України на період до 2030 року*, Strona internetowa Ministerstwa Paliwa i Przemysłu Węglowego: <http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/doccatalog/list?currDir=50358> [data dostępu: 26.07.2012].
- Environmental Performance Index 2012*, Strona internetowa Environmental Performance Index: <http://epi.yale.edu/epi2012/rankings> [data dostępu: 26.07.2012].
- К.Малигіна, *Інститут екологічної експертизи в Україні – модернізація на європейський лад*, „Європейські акценти” № 16 2012: http://www.icps.com.ua/files/articles/67/66/EF_16_2012_UKR.pdf [data dostępu: 23.07.2012].
- К.Малигіна, *Стратегічна екологічна оцінка Енергостратегії України – шлях до сталого розвитку*, „Українська енергетика”, 13.06.2012: <http://ua-energy.org/post/21074> [data dostępu: 27.07.2012].
- Постанова Кабінету Міністрів України № 554 від 27 липня 1995 року Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку*, Strona internetowa Rady Najwyższej Ukrainy: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554-95-%D0%BF> [data dostępu: 27.07.2012].
- Указ Президента України Про Положення про Державну екологічну інспекцію України*, Strona internetowa Rady Najwyższej Ukrainy:

3/2012



<http://www.president.gov.ua/documents/13435.html> [data dostępu: 26.07.2012].

Видобуток сланцевого газу: порушення прав громади та екологічна загроза, Strona internetowa Rady Obwodu Lwowskiego: http://www.oblrada.lviv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=954:vidobutok-slantsevogo-gazu-porushennja-prav-gromadi-ta-ekologichna-zagroza&catid=9:news&Itemid=1 [data dostępu: 26.07.2012].

Закон України „Про екологічну експертизу”, Strona internetowa Rady Najwyższej Ukrainy: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80> [data dostępu: 25.07.2012].

Закон України „Про регулювання містобудівної діяльності”, Strona internetowa Rady Najwyższej Ukrainy: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> [data dostępu: 27.07.2012].

Kontakt e-mail:

kost.iryna@gmail.com

