

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Witold Wołoszyn

Perspektywy rozwoju systemu OOS w Polsce

Analiza planowanych zmian legislacyjnych

Rozważania o planowanych zmianach legislacyjnych opierają się na projekcie ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie (zwana dalej ustawą o OOS) z 15 grudnia 1999 roku (Druk Sejmowy nr 1616). Sugerowane rozwiązania w dziedzinie OOS znacznie różnią się od obecnie obowiązujących, odzwierciedlając uwarunkowania i doświadczenia, zarówno krajowe, jak i międzynarodowe. Według poprzednich, jak też ostatnio zgłoszonych propozycji, ocena oddziaływania na środowisko będzie miała charakter specyficznej procedury prawnej, składającej się z kilku etapów. Najważniejsze z nich to fazy: kwalifikacji, ustalania zakresu, recenzowania raportu OOS oraz analizy porealizacyjnej. Procedura ta ściśle wiąże się z uregulowaniami prawnymi planowania przestrzennego oraz prawa budowlanego i zakłada udział społeczeństwa w procesie oceny. Z analizy kolejnych projektów aktów prawnych z dziedziny OOS wynika, że oprócz wielu elementów wspólnych występują w nich także różnice dotyczące niektórych zagadnień. Stwierdzone rozbieżności mogą wynikać z trudności efektywnego skonstruowania zarówno całego systemu OOS w Polsce, jak również jego poszczególnych elementów. Wydaje się, że największe problemy sprawiają następujące zagadnienia:

- zakres, forma i etapy udziału społeczeństwa,
- integracja przepisów o ocenach z innymi aktami prawnymi dotyczącymi ochrony środowiska (ustawa o planowaniu przestrzennym, ustawa o ochronie środowiska, Prawo wodne, ustawa o odpadach i inne),
- uwzględnienie wymagań międzynarodowych (m.in.: Konwencja z Espoo, Konwencja z Arhus, dyrektywa Unii Europejskiej 97/11/EC, projekty dyrektyw o ocenach strategicznych COM/96/511 i COM/99/73, dyrektywa IPPC i inne),
- szczegóły dotyczące przebiegu faz procedury OOS i towarzyszących jej wymagań (sposób kwalifikacji przedsięwzięć do oceny, charakter i zakres podstawowych informacji o przedsięwzięciu, sposób ustalania zakresu procesu OOS),
- wskazanie kompetentnych organów odpowiedzialnych za przebieg całego procesu oceny.

Projektodawca wychodzi z założenia, iż nie ulegną radykalnej zmianie przepisy o planowaniu przestrzennym i prawie budowlanym. W związku z tym wszystkie dotychczasowe projekty z zakresu OOS obligują inwestora do sporządzenia co najmniej dwóch raportów oddziaływania na środowisko (etap decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz faza starania się o pozwolenie budowlane). Takie podejście, przy uwzględnieniu proponowanych zmian w przepisach o OOS, może wydłużyć i skomplikować całą procedurę [1].

KWALIFIKACJA PRZEDSIĘWZIĘĆ DO OCENY

Postępowaniu w sprawie OOS będą podlegały przedsięwzięcia, które obecnie zwane są inwestycjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska i zdrowia ludzi oraz mogącymi pogorszyć stan środowiska. Jednak w stosunku do tych drugich stosowane będą kryteria kwalifikacyjne (nowe wymagania) w celu stwierdzenia potrzeby poddania ich pełnej ocenie. Listy tego typu towarzyszące projektowi ustawy o ocenach są zbieżne z odpowiednimi załącznikami do dyrektyw o ocenach Unii Europejskiej. Ponadto oceniane będą projekty scalania lub wymiany gruntów, projekty zmiany lasu na użytek rolny, a także określone projekty dotyczące regulacji wód i zmiany stosunków wodnych.

INFORMACJE O PLANOWANYM PRZEDSIĘWZIĘCIU I USTALANIE ZAKRESU OCENY

W przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (lista I) opracowanie raportu oddziaływania na środowisko będzie obligatoryjne. Zakres raportu oceny dla przedsięwzięć z listy II (obecnie inwestycje mogące pogorszyć stan środowiska) ustalany będzie przez organ właściwy do wydania określonej decyzji w formie postanowienia, po uprzednim stwierdzeniu potrzeby przeprowadzenia postępowania w sprawie OOS.

Z zapisów, które znalazły się w projekcie ustawy o ocenach z 15 grudnia 1999r. wynika, że na dwóch zasadniczych etapach procesu inwestycyjnego, tj. etapie starania się o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o pozwolenie budowlane, konieczne będzie dwukrotne ustalanie zakresu raportu oddziaływania na środowisko oraz dwukrotne formalne recenzowanie sporządzonych dokumentacji. Taki tok postępowania może wydłużyć całą procedurę administracyjną związaną z zatwierdzaniem nowych inwestycji. Należy bowiem uwzględnić w nim czas przewidziany na konsultacje społeczne i ewentualne odwołania.

OOS I DECYZJE DOTYCZĄCE OCHRONY ŚRODOWISKA

Procedura OOS ma być wykorzystywana, m.in. przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych, natomiast nie będzie konieczna przy wydawaniu pozwoleń o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego, decyzjach dotyczących emisji hałasu, czy też decyzji lub uzgodnień dotyczących wytwarzania odpadów. Decyzje tego typu inwestor powinien uzyskać na etapie starania się o wydanie pozwolenia na budowę. Następnie dołącza je do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Oprócz tych dokumentów przygotowuje także ocenę oddziaływania na środowisko. Warto zauważyć, że wymagania odnośnie do treści operatów wodnoprawnych, operatów ochrony powietrza, operatów ochrony przed hałasem, czy też wniosków o wydanie pozwoleń na wytwarzanie i składowanie odpadów są generalnie zbieżne z wymaganiami raportu oddziaływania na środowisko. Sprawa integracji wspomnianych opracowań nie jest jednoznacznie przedstawiona w projekcie z 15 grudnia 1999r. Propozycja z września 1999r. zawierała próbę korelacji przepisów OOS z planowanymi zintegrowanymi pozwoleniami ekologicznymi.

OOS A USTALENIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Wydaje się, że ważnym elementem analiz prowadzonych w ramach procesu OOS powinno być ustosunkowanie się do zagadnienia zgodności lokalizacji projektowanego przedsięwzięcia z ustaleniami aktualnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to tym bardziej zasadne, że procedura OOS wpisana jest w ramy planowania przestrzennego. Projekty omawianych aktów legislacyjnych nie zawierają takiego wymogu. Jednym z priorytetów projektu ustawy o planowaniu przestrzennym jest uproszczenie procedur lokalizacyjnych [14; zob. też projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Druk Sejmowy nr 1697 z 8 lutego 2000r.]. Planuje się wprowadzenie podziału na przedsięwzięcia celu publicznego (lokalne i ponadlokalne) i pozostałe. Proponuje się wydawanie decyzji o pozwoleniu budowlanym dla inwestycji celu publicznego na podstawie planu lokalnego (rezygnacja z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), natomiast w przypadku braku takiego planu trzeba będzie uzyskać uprzednio decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Podobne procedury lokalizacyjne sugerowane są dla pozostałych inwestycji (tych, które nie są inwestycjami celu publicznego). Zakłada się bowiem większą niż dotychczas szczegółowość miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgłoszone dotychczas projekty przepisów o ocenach nie uwzględniają przewidywanych zmian w planowaniu przestrzennym.

ANALIZA POREALIZACYJNA I MONITORING

Przy podejmowaniu odpowiedniej decyzji właściwy organ może nałożyć na wnioskodawcę obowiązek przedłożenia analizy porealizacyjnej. Chodzi tutaj o porównanie ustaleń zawartych w raporcie OOS dotyczących przewidywanego wpływu przedsięwzięcia na środowisko, przy uwzględnieniu proponowanych środków łagodzących, ze stanem rzeczywistym, który wystąpi w trakcie realizacji i funkcjonowania inwestycji. W tej sytuacji w ustawie powinien znaleźć się zapis o obowiązku prowadzenia przez inwestora badań monitoringowych w określonych sytuacjach. Trudno bowiem wyobrazić sobie sporządzenie analizy porealizacyjnej bez konkretnych danych. Z kolei z takim zapisem wiąże się potrzeba opracowania programu tego typu badań oraz jego formalnej akceptacji. Wydaje się, że najodpowiedniejszym dokumentem, w którym program monitoringu mógłby być zamieszczony jest raport oddziaływania na środowisko.

Analiza porealizacyjna powinna być naturalnym następstwem poprzednich faz oceny. Nie jest jasne dlaczego ten etap miałby mieć charakter uznaniowy, a nie obligatoryjny. Wyniki tego etapu powinny służyć przecież kalibracji technik prognostycznych, a także sprawdzeniu poprawności przeprowadzenia całej oceny. Ponadto należy się spodziewać, że po efektywnym zrealizowaniu wniosków oceny oddziaływania na środowisko w fazie planowania i realizacji inwestycji, kolejnym etapem działań wielu już istniejących przedsiębiorstw będzie wdrażanie systemów zarządzania środowiskiem (np. według standardów ISO 14 000). W przypadku podjęcia tego typu starań przez określone przedsiębiorstwo analiza porealizacyjna nie będzie w rzeczywistości konieczna, bowiem odpowiednie informacje zostaną zawarte w dokumentacji potrzebnej do uzyskania określonych certyfikatów zarządzania środowiskiem. W projektach przepisów o OOS brak w ogóle zapisów o wspomnianej wyżej ewentualności.

INNE UWAGI

Projekty aktów prawnych o OOS z 1999r. nie zawierają szeregu zapisów, które aktualnie obowiązują lub obowiązywały kilka lat temu. Przykładowo zrezygnowano z wymagania sporządzenia charakterystyki środowiska przyrodniczego obszaru, na którym będzie zlokalizowane planowane przedsięwzięcie, natomiast porównywanie wariantów ograniczono jedynie do opcji technologicznych, pomijając warianty lokalizacyjne. Ponadto postanowiono zakończyć praktykę certyfikacji biegłych w dziedzinie OOS, a z drugiej strony zaniechano ustanowienia jakichkolwiek (centralnej i wojewódzkich) niezależnych Komisji ds. OOS. Brak także zapisów o interdyscyplinarnym charakterze ocen oddziaływania na środowisko, jak również jednoznacznego zdefiniowania używanych w proponowanych ustawie terminów z zakresu OOS.

Propozycja rozwiązania modelowego procedur OOS w Polsce

Analiza propozycji dotyczących planowanych rozwiązań w dziedzinie OOS w Polsce wskazuje, że można mieć zastrzeżenia odnośnie niektórych zapisów. Poniżej podjęto próbę skonstruowania uproszczonego modelu procedur OOS, wykorzystując wyniki własnych prac badawczych, dostępne publikacje krajowe, a także uwzględniając doświadczenia i wymagania międzynarodowe. Sugestie w tej dziedzinie wysuwało w Polsce wielu autorów, ale do nielicznych należą opracowania szczegółowe, na uwagę zasługują prace [13 i 5] oraz [4]. Przedstawione niżej propozycje dotyczą docelowego modelu funkcjonowania systemu OOS w kraju i odnoszą się do przedsięwzięć, które obecnie noszą miano szczególnie szkodliwych dla środowiska i mogących pogorszyć stan środowiska. Niewątpliwie jest to jedno z wielu możliwych rozwiązań.

ZAŁOŻENIA

Przy konstrukcji rozwiązania modelowego dotyczącego ocen przyjęto szereg założeń i oparto się na dotychczasowych doświadczeniach w funkcjonowaniu systemu OOS w kraju. Po pierwsze, ocena oddziaływania na środowisko powinna być traktowana jako wieloetapowe postępowanie, czego odzwierciedleniem będzie ustanowienie specyficznych procedur prawnych. Po drugie, mechanizm OOS powinien efektywnie kształtować proces decyzyjny i pomagać we wdrażaniu zasad zrównoważonego rozwoju, w szczególności zaś zasady zapobiegania zagrożeniom środowiska „u źródeł”. System OOS ma również na celu integrację zagadnień ekonomicznych, społecznych i przyrodniczych w działalności inwestycyjnej. Po trzecie, powinien on być jawny i przejrzysty dla społeczeństwa oraz gwarantować mu aktywny udział w procesach decyzyjnych. Po czwarte, powinien wpisywać się w ramy odpowiednich wymagań międzynarodowych.

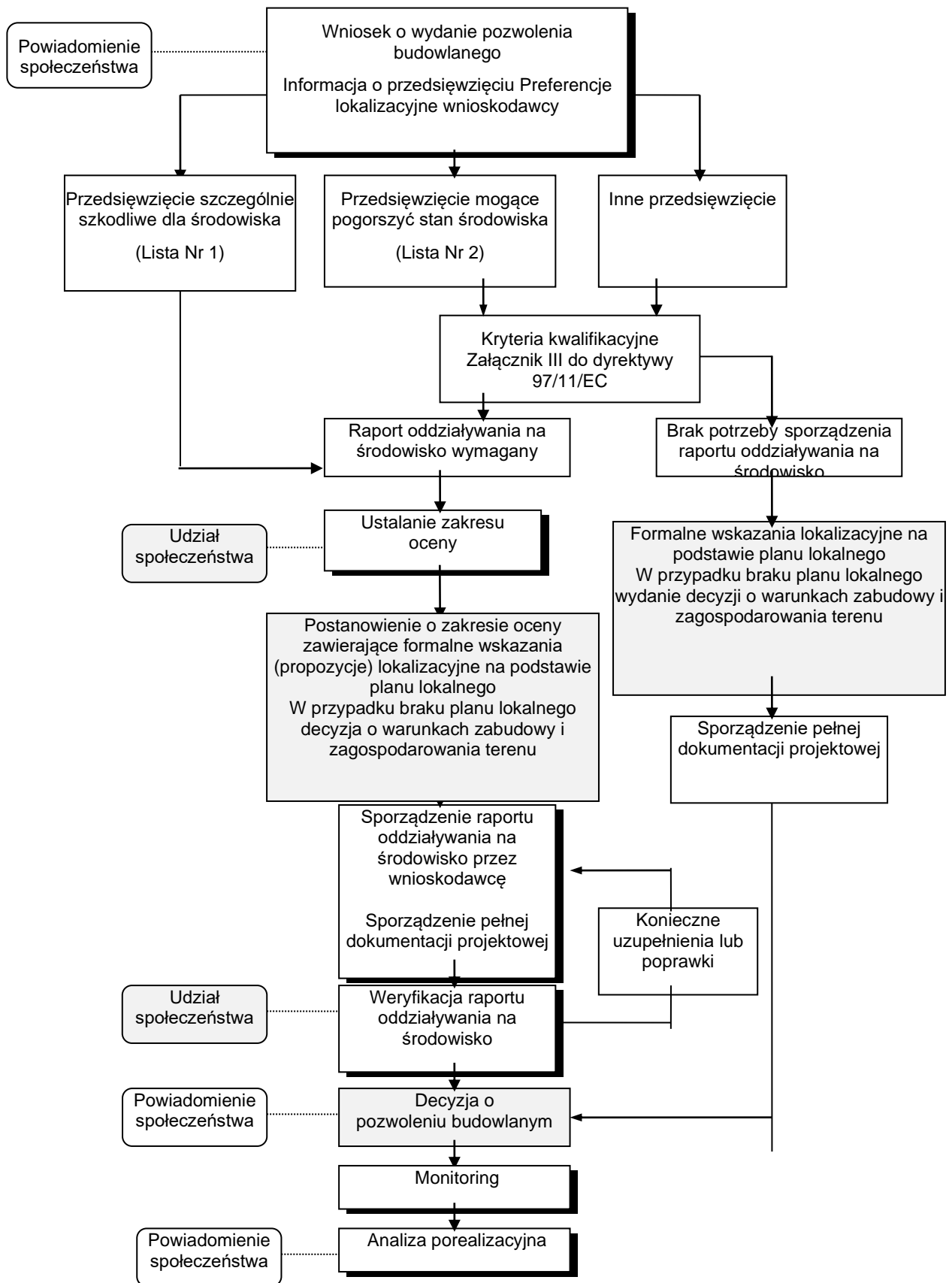
Kolejnym założeniem jest to, że rozwiązania w dziedzinie OOS należy utrzymać w jak najmniej skomplikowanej formie oraz ściśle zintegrować z etapami cyklu inwestycyjnego. Przyjęto, że szczegółowość danych i informacji, którymi dysponuje inwestor na tych etapach jest znacznie zróżnicowana. Nie zawsze wnioskodawca posiada kompletne dane programowo-przestrzenne oraz gotowy projekt budowlany we wczesnych fazach cyklu inwestycyjnego. Ostateczny kształt projektu zostaje więc sprecyzowany na etapie starania się o pozwolenie budowlane. Takie postępowanie pozwala na uwzględnienie przez projektantów szeregu wskazań, szczególnie z dziedziny ochrony środowiska oraz planowania przestrzennego przy formułowaniu końcowej wersji projektu. Nie przypadkowo więc w rozporządzeniu Ministra OŚZNiL z 14 lipca 1998 roku (Dz.U. Nr 93, poz.589) stwierdza się, że oceny sporządzane na etapie uzgadniania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu powinny zawierać wnioski do uwzględnienia także w projekcie budowlanym (§3 pkt 2 ppkt 10 lit.a). Z drugiej strony opisywane podejście nie naraża inwestora na ponoszenie dodatkowych kosztów wiążących się z wprowadzaniem ewentualnych, istotnych zmian projektowych, które mogą wynikać z odpowiednich przepisów szczegółowych. Warto podkreślić, że dotychczasowe decyzje, tj. decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o pozwoleniu budowlanym, pozostają ze sobą w ścisłej korelacji. Można stwierdzić, że tworzą one jeden spójny mechanizm decyzyjny. Decyzją końcową (nie uwzględniając decyzji o dopuszczeniu określonych obiektów do eksploatacji) jest z pewnością pozwolenie budowlane. W ten układ została wpisana ocena oddziaływania na środowisko. Jej podstawową rolą nie jest formułowanie skrajnych stanowisk, tj. akceptacji (uzasadniania przyjętych rozwiązań) lub dezaprobaty w sprawie planowanej inwestycji. Jednakże w określonych sytuacjach wyniki oceny mogą sygnalizować konieczność wyrażenia negatywnego stanowiska w stosunku do zgłoszonych propozycji

inwestycyjnych. Głównym zadaniem procesu OOS jest raczej funkcja planistyczna oraz informacyjno-doradcza.

Rezultaty oceny powinny być pomocne inwestorowi w podejmowaniu określonych decyzji i działającym w jego imieniu projektantom, a także decydentom. Nie należy także pomijać w tym kontekście innych zainteresowanych stron, w tym szczególnie społeczeństwa. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania i zakładając wprowadzenie nowych przepisów z zakresu planowania przestrzennego, można stwierdzić, że najkorzystniejszym terminem dla przeprowadzenia szczegółowych prac z zakresu oceny oddziaływania na środowisko, w tym przygotowania pisemnego raportu, jest okres między uzyskaniem formalnych informacji (wskazań) lokalizacyjnych oraz decyzji o pozwoleniu budowlanym.

Z przyrodniczego punktu widzenia bardzo istotnym zagadnieniem jest wybór odpowiedniej lokalizacji dla proponowanego przedsięwzięcia. Ważnym zadaniem jest także dostosowanie technologii i zagospodarowania przestrzennego do wymagań w dziedzinie ochrony środowiska oraz do warunków przyrodniczo-kulturowych występujących na danym terenie. Chodzi więc o wybór możliwie najlepszej opcji, zarówno lokalizacyjnej, jak i technologiczno-budowlanej. OOS powinna koncentrować się na tego typu rozważaniach. Powszechnie uznaje się, że porównywanie rozwiązań wariantowych jest „sercem” oceny oddziaływania na środowisko. W dotychczasowej praktyce krajowej analiza wariantów lokalizacyjnych była raczej słabą stroną opracowań OOS (stosowana w zasadzie tylko w odniesieniu do autostrad). W przepisach z 14 lipca 1998 roku (Dz.U. Nr 93, poz.589) wymóg uwzględniania i analizowania opcji lokalizacyjnych został usunięty. Obligatoryjne jest natomiast identyfikowanie i porównywanie wariantów technologicznych, ale jedynie w stosunku do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi (§4). W regulacjach z 1995 roku (Dz.U. Nr 52, poz.284) przewidziany był obowiązek uwzględniania wariantów lokalizacyjnych, ale również tylko dla inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska (§5 pkt 1 ppkt 1).

Należy sądzić, że trudności w omawianej dziedzinie wiążą się ściśle z konstrukcją i charakterem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Sytuacja w tym kontekście zmieni się po wejściu w życie nowych regulacji w planowaniu przestrzennym. Być może powróci instytucja wskazań lokalizacyjnych, wprowadzona ustawą o planowaniu przestrzennym z 1984 roku. Obecnie obowiązuje ona jedynie w kontekście lokalizacji autostrad.



Rysunek 1. Propozycja modelu procedury OOS w Polsce dla przedsięwzięć szczególnie szkodliwych dla środowiska oraz mogących pogorszyć stan środowiska (uproszczona)

Źródło: opracowanie własne

Zagadnienie to wymaga dalszych specjalistycznych dyskusji. Wątpliwości nie powinna jednak budzić potrzeba uwzględniania w ocenie oddziaływania na środowisko alternatywnych rozwiązań dotyczących miejsc lokalizacji planowanych przedsięwzięć. Rozwiązania prawne w omawianym kontekście byłyby szczególnie pomocne przy rozpatrywaniu przedsięwzięć dużych, w tym o charakterze liniowym (drogi, obwodnice, linie kolejowe, rurociągi, linie elektroenergetyczne), ale niekoniecznie tylko z listy szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi.

KARTA INFORMACYJNA O INWESTYCJI

Inwestor, starając się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (ewentualnie wskazań lokalizacyjnych), powinien przygotować odpowiednią kartę informacyjną o przedsięwzięciu. Zawierałaby ona dane (głównie szacunkowe, jeśli założymy, że inwestor nie dysponuje jeszcze projektem budowlanym) charakteryzujące proponowaną inwestycję. Należałoby tu także wskazać, załączając odpowiednie mapy, preferowane miejsce lub miejsca lokalizacji. Wydaje się, że na załączonych materiałach kartograficznych powinny być zaznaczone istniejące obiekty i obszary chronione oraz przewidziane do ochrony. W tej fazie zasadne byłoby także odwołanie się do aktualnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Karta informacyjna nie zawierałaby analizy oddziaływań proponowanego przedsięwzięcia na środowisko przyrodnicze.

ETAP KWALIFIKACJI

Jednym z priorytetowych zadań w ramach prac mających na celu konstrukcję efektywnego systemu OOS jest odpowiednie zaprojektowanie etapu kwalifikacji. Rola tego etapu polega na ograniczeniu stosowania procedur OOS do przypadków, które rzeczywiście tego wymagają. Chodzi przede wszystkim o identyfikację przedsięwzięć, które odznaczają się znaczącymi potencjalnymi oddziaływaniami na środowisko. Duża ilość postępowań dotyczących OOS nadmiernie obciąża struktury administracyjne, prowadząc do zmniejszenia sprawności ich funkcjonowania. Oprócz tego, kompleksowe ocenianie wszystkich nowych przedsięwzięć przy wykorzystaniu procedur OOS, bez jakichkolwiek wyjątków nie jest zasadne z merytorycznego punktu widzenia. Jednak, jeśli założymy, że etap kwalifikacji wyłoni przedsięwzięcia istotnie zagrażające środowisku, to jednocześnie należy rozważyć, jakie kroki można podjąć w stosunku do dużej ilości niewielkich zamierzeń inwestycyjnych nie podlegających OOS, które w sumie także mogą znacząco szkodzić środowisku i zdrowiu ludzi. O ile bowiem, przykładowo, jeden budynek mieszkalny ma znikomy wpływ na środowisko to koncentracja takich budynków w postaci kilkudziesięciotysięcznego osiedla mieszkaniowego może mieć oddziaływanie znaczące. W tej sytuacji kluczową rolę powinny spełniać oceny strategiczne odnoszące się do planów i programów. Wspólnie z OOS dla indywidualnych przedsięwzięć powinny one stanowić spójny, wzajemnie uzupełniający się system. Generalne różnice między tymi dwoma rodzajami ocen dotyczą skali przestrzennej oraz skali czasowej realizacji projektów i co się z tym wiąże szczegółowości poruszanej tematyki.

Jednym z możliwych sposobów ograniczenia ilości wykonywanych ocen jest zastosowanie odpowiednich kryteriów kwalifikacyjnych. Sugeruje się skorzystanie z Załącznika III do Dyrektywy 97/11/EC, który takie kryteria rekomenduje (podobne zapisy zawarto w projekcie ustawy o ocenach z grudnia 1999r.). Odpowiednie dane charakteryzujące propozycję inwestycyjną będzie zawierała karta informacyjna. Analiza karty informacyjnej przez pryzmat

przyjętych kryteriów kwalifikacyjnych powinna wskazać, czy przygotowanie raportu oddziaływania na środowisko jest konieczne. Zauważmy, że opisywany element procedury odnosi się głównie do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska. W stosunku do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska, z góry wiadomo, że przygotowanie raportu będzie niezbędne.

Gdyby okazało się, że przyjęte kryteria kwalifikacyjne są niewystarczające, to można zasugerować wprowadzenie etapu przeprowadzenia oceny uproszczonej (wstępnej) w celu wyjaśnienia istniejących wątpliwości oraz uzyskania brakujących informacji i danych. Stosowanie ocen uproszczonych powinno mieć jednak ograniczony charakter. Nie dotyczyłyby one przedsięwzięć, dla których wykonywanie ocen w pełnej formie jest bezwzględnie obligatoryjne. Z analizy doświadczeń międzynarodowych wynika bowiem, że może pojawić się tendencja zastępowania opracowań kompleksowych przez oceny uproszczone [19, 2]. Na rysunku 1 brak etapu opracowywania ocen uproszczonych. Wydaje się, że warto rozważyć potrzebę wprowadzenia takiej fazy postępowania.

USTALANIE ZAKRESU

Kolejnym kluczowym etapem w procesie oceny jest faza ustalania zakresu. Zakres prac prowadzonych w ramach OOS powinien być określany indywidualnie dla każdego przypadku. Nie jest możliwe, aby ściśle unormować te zagadnienia w przepisach prawnych, uwzględniając każdą ewentualność. Proponuje się przeprowadzenie wspomnianego etapu w fazie uzyskiwania informacji o potencjalnych miejscach lokalizacji przedsięwzięcia na podstawie planu lokalnego. Wówczas możliwe byłoby zidentyfikowanie realnych wariantów lokalizacyjnych, a być może również technologicznych. W postanowieniu o ustaleniu zakresu można wstępnie przypisać wariantom określone warunki realizacji, a także zawrzeć formalne wskazania co do przebiegu prac w ramach OOS.

RAPORT ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Etap ustalania zakresu ma ścisły związek z kolejnymi fazami postępowania w ramach OOS. Rzutuje on na sposób prowadzenia analiz i studiów oraz w konsekwencji na treść raportu oceny. W tym miejscu trzeba zasygnalizować potrzebę ścisłej współpracy projektantów inwestycji z zespołem wykonującym zadania z zakresu OOS. Taka integracja działań umożliwi odpowiednie wytyczanie kierunku prac planistycznych i bieżące wprowadzanie ewentualnych korekt i modyfikacji. Sporządzona dokumentacja ma za zadanie informowanie wszystkich zainteresowanych stron o zakresie i sposobach przeprowadzonych badań oraz wynikających z nich wnioskach i rekomendacjach. W celu uniknięcia sporządzania podobnych dokumentacji z zakresu ochrony środowiska, potrzebnych do wydania decyzji o pozwoleniu budowlanym, należy rozważyć możliwość zintegrowania ich w jednym opracowaniu. Wydaje się, że w większości przypadków (głównie chodzi tu o przedsięwzięcia projektowane) funkcję integracyjną może spełniać raport oddziaływania na środowisko. Takie rozwiązanie byłoby też zgodne z ustawodawstwem Unii Europejskiej (np. dyrektywa o zintegrowanej kontroli i zapobieganiu zanieczyszczeniom z 1996 roku).

Wnioski wysunięte podczas postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, zawarte w raporcie OOS, należy uwzględnić w procesie podejmowania decyzji. Raport powinien podlegać formalnemu recenzowaniu, z udziałem wszystkich zainteresowanych stron w celu sprawdzenia jego poprawności od strony merytorycznej i formalnej. Etap kontroli jakości należy przeprowadzić przed wydaniem decyzji o pozwoleniu budowlanym. Jego uczestnikami byłyby odpowiednie organa władzy rządowej i samorządowej, organizacje społeczne i ekologiczne, jak również społeczność lokalna. Podejście takie uzasadnia

Konwencja z Arhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. W przypadku stwierdzenia istotnych braków lub błędów raport OOS kierowany byłby do poprawy i uzupełnień.

Wydaje się, że celowe jest powołanie wojewódzkich Komisji ds. OOS (ewentualnie kilku regionalnych), jako niezależnych ciał opiniotwórczo-doradczych. Nie jest zasadne, aby wspomniane komisje zajmowały się wszystkimi sprawami. Jednakże mogłyby spełniać ważną rolę (kontrola jakości) w stosunku do inwestycji dużych i kontrowersyjnych społecznie. Wydaje się również, że wskazane byłoby, aby komisje wojewódzkie zostały włączone w procedury OOS już na etapie ustalania zakresu.

MONITORING I ANALIZA POREALIZACYJNA

Obowiązek monitoringu należy odnieść jedynie do potencjalnych, znaczących oddziaływań. Przepisy w dziedzinie OOS z 1998 roku zawierają punkt mówiący o wymogu przedstawiania koncepcji lokalnego monitoringu. Trudno jednak wywnioskować, co ten termin dokładnie oznacza. Przepisy nie wyjaśniają tego pojęcia. Nakładanie obowiązku prowadzenia badań monitoringowych stosowała Komisja MOŚZNiL ds. OOS, która w uzasadnionych sytuacjach wnioskowała o monitorowanie określonych parametrów środowiska. Propozycje te stawały się obligatoryjne dla inwestora po umieszczeniu ich w odpowiednich decyzjach. Do takiego postępowania upoważnia obecnie §3 pkt 2 ppkt 10 lit.b rozporządzenia Ministra OŚZNiL z dnia 14 lipca 1998 roku.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA

Przedstawiona propozycja zakłada stworzenie możliwości do aktywnego udziału społeczeństwa na dwóch etapach procedury OOS, mianowicie w fazie ustalania zakresu oraz podczas recenzowania raportu OOS. Wydaje się, że jest to rozwiązanie optymalne z punktu widzenia specyfiki oceny oddziaływania na środowisko oraz charakteru cyklu inwestycyjnego. Brak przejrzystych uregulowań prawnych dotyczących udziału społeczeństwa w procesie OOS sprawia, że mechanizm ten przybiera postać technicznej ekspertyzy ekologicznej. W ekspertyzie takiej analizuje się potencjalne oddziaływania proponowanych przedsięwzięć na poszczególne elementy środowiska przyrodniczego, ale rzadko ustosunkowuje się do zagadnień społecznych, zdrowotnych, czy też ekonomicznych. Praktyka krajowa i zagraniczna wskazuje zaś, że dobre rozwiązania środowiskowe nie zawsze są postrzegane jako optymalne ze społecznego punktu widzenia. Stąd też protesty dotyczące przebiegu niektórych odcinków autostrad, lokalizacji składowisk odpadów, spalarni śmieci, budowy dużych zbiorników wodnych, zakładów przemysłowych itd., pomimo zastosowania przyjaznych środowisku rozwiązań technologicznych. Okazuje się bowiem, iż realizacja niektórych przedsięwzięć może w sposób pośredni lub bezpośredni generować znaczące uciążliwości dla społeczeństwa, lub ściślej mówiąc społeczności lokalnych. Pominięcie ich w analizach może więc powodować, w dalszych etapach procesu inwestycyjnego, wiele trudności. Z tego powodu problematykę społeczną należy traktować jako ważny element całości prac oceniających. Odpowiednie regulacje prawne gwarantujące udział społeczeństwa w procedurach OOS są w tej sytuacji niezbędne. Ważne jest także stosowanie adekwatnych metod udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych z zakresu ochrony środowiska oraz rozwój narzędzi służących do przedstawiania, analizowania i w końcu „ważenia” racji i wartości przyrodniczych, społecznych oraz ekonomicznych znanych pod nazwą metod OOS. Stosowanie metod OOS może być więc postrzegane jako specyficzny wskaźnik „uspołecznienia” mechanizmu OOS. Ten wskaźnik w odniesieniu do Polski jest niestety jeszcze bardzo niski. Wybór właściwych technik oraz zasad udziału

społeczeństwa w postępowaniu w dziedzinie OOS będzie uwarunkowany konkretną sytuacją.

INNE ELEMENTY WARUNKUJĄCE EFEKTYWNOŚĆ FUNKCJONOWANIA SYSTEMU OOS

Wiele elementów, które odgrywają istotną rolę w funkcjonowaniu systemu OOS przedstawiono wyżej. Wiążą się one z konstrukcją procedury oceny oddziaływania na środowisko i przypisaniem specyficznych funkcji etapom tej procedury. Dużą rolę odgrywa także odpowiednia integracja procesu OOS z cyklem inwestycyjnym. System OOS powinien być elastyczny, tzn. umożliwiać dostosowanie zakresu prowadzonych studiów i form udziału społeczeństwa do charakteru proponowanego przedsięwzięcia. Oceny wykonywane dla konkretnych przedsięwzięć powinny w wielu przypadkach wynikać z wcześniej przeprowadzonych ocen strategicznych (SOOS). Odpowiednią integrację SOOS i OOS w jeden spójny układ należy więc postrzegać jako działanie wiodące do zwiększania efektywności funkcjonowania całego systemu ocen środowiskowych. Wprawdzie aktualnie oceny strategiczne są jeszcze w Polsce we wstępnej fazie rozwoju, ale w przyszłości z pewnością będą spełniały ważną rolę w realizacji polityki ekologicznej.

Oprócz wdrażania rozwiązań natury formalno-prawnej, nie należy zapominać o prowadzeniu prac badawczych, a także edukacyjnych i szkoleniowych w dziedzinie OOS. W tym kontekście wskazane byłoby powołanie centrum lub ewentualnie kilku centrów ocen oddziaływania na środowisko. Placówki tego typu, prowadzące głównie działalność badawczą, edukacyjną i szkoleniową sprawdziły się w wielu państwach. Do najbardziej znanych na świecie należy Centrum OOS funkcjonujące przy Uniwersytecie w Manchester w Anglii.

Do ważnych zagadnień należy zaliczyć także dostępność specjalistycznych przewodników z dziedziny OOS, w tym wytycznych metodycznych. Profil tego typu wydawnictw powinien uwzględniać charakter odbiorców, do których są one adresowane (decydenci, biegli, społeczeństwo, inwestorzy). W Polsce ukazało się dotychczas kilka publikacji o charakterze poradników w dziedzinie OOS [przykładowo: 15; 9; 18; 11]. Należy także pomyśleć o zasadności opracowywania wytycznych sektorowych. Przykładem takiej publikacji jest opracowanie pt. „Oceny oddziaływania dróg na środowisko” [17]. Ponadto w działalności edukacyjnej prowadzonej w szkołach wyższych pomocne byłyby podręczniki akademickie.

Istotnym czynnikiem warunkującym dobre funkcjonowanie systemu OOS są szkolenia specjalistyczne. Uczestnicy szkoleń mają możliwość aktualizacji zdobytej już wiedzy, jak również zapoznania się z nowymi osiągnięciami w danej dziedzinie. Szkolenia takie mogą dotyczyć zagadnień ogólnych, bądź szczegółowych i uwzględniać profile zawodowe oraz różne stopnie zaawansowania wiedzy uczestników. W kontekście ewentualnego wejścia w życie nowych przepisów w dziedzinie OOS, zainteresowanie szkoleniami będzie z pewnością duże, szczególnie wśród służb administracyjnych, inwestorów oraz ekspertów.

Bardzo ważnym zagadnieniem, w kontekście prawidłowego funkcjonowania systemu OOS, jest dostępność aktualnych danych i informacji o środowisku przyrodniczym, jak również ich jakość. W tym świetle istotną funkcję należy przypisać systemowi monitoringu środowiska.

Podsumowanie

Stworzenie efektywnego systemu OOS wymaga podjęcia szeregu działań, które nie mogą jednak ograniczać się tylko do dziedziny prawnej. Dotychczas zgłoszone propozycje dotyczyły zagadnień ściśle proceduralnych i opierały się na rdzeniu aktualnie obowiązujących przepisów planowania przestrzennego i Prawa budowlanego. Żaden projekt nie uwzględnia spodziewanych i znaczących zmian w tych dziedzinach prawa. W tym kontekście warto rozważyć zasadność koncepcji, która wnosi kilka nowych elementów:

- zainicjowanie procedury OOS przed formalnym określeniem miejsca lokalizacji planowanego przedsięwzięcia (przed obecną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu),
- wprowadzenie wymogu sporządzania jednego spójnego raportu oddziaływania na środowisko w procesie OOS (towarzyszącego dokumentacji potrzebnej do uzyskania pozwolenia budowlanego),
- powołanie niezależnej Komisji ds. OOS (być może z oddziałami wojewódzkimi lub komisji wojewódzkich) z jednoczesną likwidacją instytucji biegłego w dziedzinie OOS,
- wprowadzenie wymogu monitoringu i analizy porealizacyjnej (przynajmniej w przypadku stwierdzenia znaczących oddziaływań),
- wprowadzenie obowiązku porównywania wariantów lokalizacyjnych,
- wprowadzenie wymogu prowadzenia prac o charakterze interdyscyplinarnym w ramach OOS,
- powiązanie ocen strategicznych z ocenami dla indywidualnych przedsięwzięć,
- odpowiednia integracja procedur OOS z procedurami planistyczno-budowlanymi oraz odpowiednimi pozwoleniami ekologicznymi,
- jasne wskazanie organów administracyjnych (i określenie ich kompetencji) odpowiedzialnych za przebieg całego postępowania w sprawie OOS,
- ujednoczenie terminologii dotyczącej ochrony środowiska i dziedzin z tą problematyką związanych w różnych aktach prawnych.

Dr Witold Wołoszyn,
Zakład Ochrony Środowiska,
Instytut Nauk o Ziemi
UMCS w Lublinie

Literatura

- [1] Behnke M., 1999: Demokracja a ochrona środowiska - projekt ustawy o ocenach. *Problemy Ocen Środowiskowych*, Nr 4, ss. 5-10.
- [2] Canter L. W., 1996: *Environmental Impact Assessment*. McGraw-Hill, Inc, second edition.
- [3] Dutkiewicz T., 1991: Uwagi do ocen oddziaływania na zdrowie ludzi. *Biuletyn Komisji ds. OOS*, Nr 3, ss. 1-2.
- [4] Jendrośka J., 1997: *Ocena oddziaływania na środowisko (OOS). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*. Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław.
- [5] Jendrośka J., Tyszecki A., 1995: Projekt ustawy o prognozach i ocenach oddziaływania na środowisko. *Biuletyn Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko*, Nr 19, ss. 13-18.
- [6] Jendrośka J., Jerzmański J., 1998: Z szerszym udziałem społeczeństw. *Ekoprofit*, Nr 7/8, ss. 11- 13.
- [7] Karaczun Z., 1992: Udział społeczny w procesie ocenie oddziaływania inwestycji na środowisko. *Biuletyn Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko*, Nr 9, ss. 6-9.
- [8] Kassenberg A., 1990: Ocena oddziaływania na środowisko przewencyjnym narzędziem polityki ochrony środowiska. *Biuletyn Komisji ds. OOS*, nr 1, ss. 3-5.
- [9] Korzeniak G., 1996: Prognoza skutków wpływu ustaleń planu na środowisko. W: Podolak S., Rębowska A. (red.), *Poradnik gospodarka przestrzenna gmin*, Tom V. IGPIK, Oddział w Krakowie, Llewelyn-Davies, London.
- [10] Kozłowski S., 1986: Procedura badań przyrodniczych na etapie projektowania inwestycyjnego. *Biuletyn KPZK PAN*, z. 129, ss. 174-205.
- [11] Lenart W., Tyszecki A., 1998: *Poradnik przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko*. EKOKONSULT, Gdańsk.
- [12] Parteka T., 1991: Patologia ocen oddziaływania na środowisko - diagnoza robocza. *Biuletyn Komisji ds. OOS*, nr 3, ss. 7-9.
- [13] Sas - Bojarska A., 1992: Problemy lokalizacji obiektów uciążliwych. *Biuletyn Komisji do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko*, Nr 6, ss. 1- 4.
- [14] Sepioł J., 1998: Kierunki nowelizacji ustawy z 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym. Planowanie przestrzenne skutecznym instrumentem rozwoju kraju. Agencja Wydawnicza IGPIK, Warszawa.
- [15] Synowiec A., Rezsot U., 1995: *Oceny oddziaływania na środowisko. Poradnik*. Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa.
- [16] Teisseyre-Sierpińska M., 1992: Środowisko przyrodnicze w ocenach oddziaływania na środowisko (zakres i forma, teoria i praktyka). *Biuletyn Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko*, Nr 9, ss. 32-33.
- [17] Tracz M. i in., 1997: *Oceny oddziaływania dróg na środowisko*. Ekodroga, Kraków, część I i II.
- [18] Tyszecki A., (red.), 1996: *Wytyczne do procedury i wykonywania ocen oddziaływania na środowisko*. Fundacja IUCN Poland, Warszawa.
- [19] Wood C., 1995: *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*. Longman, Harlow.