

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.

Wojciech Beblo

Stare i nowe rodzaje ocen oddziaływania

Głos w dyskusji

W najbliższym czasie w Polsce zostaną wprowadzone nowe rodzaje ocen oddziaływania na środowisko. Oceny będą wykonywane zgodnie z nową ustawą, której treść i warunki stosowania były przedmiotem dyskusji w numerze 8 i 9 „Problemów Ocen Środowiskowych”¹.

Mój głos w dyskusji dotyczy praktyki stosowania procedury OOS i SOOS² oraz zawiera propozycje rozwiązań problemów, z którymi miałem do czynienia w praktyce.

Przedmiot oceny

OOS posługuje się ustalonymi metodami badawczymi, które w SOOS mogą być częściowo wykorzystane do określania bezpośrednich wpływów na środowisko. Czy jednak w SOOS ocena wpływu na środowisko ma taki sam sens jak w przypadku oceny przedsięwzięć?

„Środowisko własne” w SOOS tworzy ustrój wraz z systemem prawnym i organizacją, polityki, strategię, programy i plany, podmioty i przedmioty chronione przez państwo, gospodarka, społeczeństwo, wartości etc. W każdym z wymienionych elementów własnego środowiska w SOOS mogą wystąpić bezpośrednie oddziaływania na środowisko oceniane w sensie OOS, nieobecne w przypadku nie podejmowania określonego PPP

¹ Aleksandra Sas-Bojarska, Andrzej Tyszecki, „Wchodzą oceny strategiczne”, *Problemy Ocen Środowiskowych*, nr 8 i 9, 2000 rok oraz Jerzy Jendrośka, „Regulacja prawna ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do programów i planów (strategiczna OOS) w Unii Europejskiej i prawie międzynarodowym”, *Problemy Ocen Środowiskowych*, nr 8 i 9, 2000 rok.

² Sektorowa Ocena Stanu Środowiska w Górnictwie Węgla Kamiennego w Polsce, Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Gospodarki

(polityki, programu, planu). Mogą nimi być oddziaływania negatywne, ale także należy się spodziewać oddziaływań pozytywnych, na przykład w związku z wprowadzeniem nowej polityki ekologicznej państwa.

Określone PPP spowodują zaistnienie szeregu sprzężeń pomiędzy innymi politykami, strategiami, programami czy planami, które w kontekście środowiska własnego SOOS wywołają oddziaływania na środowisko, możliwe do oceny za pośrednictwem procedury OOS. W ten sposób OOS stanie się narzędziem wspomagającym SOOS. Ciągłe jednak pozostaną do rozstrzygnięcia oceny wpływu danego PPP na środowiskowe skutki zaistnienia wspomnianych sprzężeń. Jaskrawym przykładem takiego sprzężenia są nowe ustalenia polityki energetycznej, w myśl których udział produkcji energii ze źródeł odnawialnych ma być mniejszy od przewidzianego w polityce ekologicznej państwa i mniejszy od tego, czego oczekuje Wspólnota Europejska. Bezpośrednim oddziaływaniem na środowisko będą w tym przypadku; w długim czasie; wyższe emisje.

W rozporządzeniu w sprawie wymagań dotyczących SOOS zasadniczą kwestią powinno być określenie przedmiotu oceny i jego własnego środowiska a także procedur badania łańcucha wpływów na środowisko: negatywnych i pozytywnych.

Lokalizacja

Polityki, strategie, plany i programy (PSPP) odbywają się w szerokiej przestrzeni i ich realizacja jest uwarunkowana szeregiem czynników zewnętrznych. Mogą one dotyczyć: (i) realizacji innych planów czy programów, (ii) ogółu społeczeństwa, (iii) przyrody na terenie regionu lub w całym kraju, (iv) stanu gospodarki, (v) warunków przestrzegania i stosowania prawa itp.

„Lokalizacja” programu lub planu powinna być oceniana z punktu widzenia ich funkcjonowania w systemie prawnym, społecznym, ekonomicznym i politycznym, współistnienia z innymi programami i planami, interesów zainteresowanych podmiotów, właściwych organów oraz wpływu tego funkcjonowania na przyrodę. SOOS będzie wymagała przeprowadzania ocen kosztów społecznych oraz ryzyka powodowanego przez sprzeczne interesy albo przeszkody prawne.

Kontekst transgraniczny może być dyskutowany w aspekcie pozycji i interakcji PPP względem prawodawstwa międzynarodowego.

Zakres oceny

Ustawodawca przewiduje, że w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko zostanie określony zakres raportu. Kwestią do rozstrzygnięcia dla tej procedury będzie określenie znaczących i mniej znaczących wpływów oraz stopnia szczegółowości ich określenia. Na zasadzie symetrii wpływy powinny być oceniane z punktu widzenia zakłóceń lub wzmocnień wprowadzanych do realizacji innych PPP i ich skutków dla środowiska. Bezpośrednie skutki dla środowiska należałoby w tym przypadku oceniać dopiero po określeniu, które wpływy znaczące będą przedmiotem oceny.

Właściwy organ

Podstawową różnicą pomiędzy dotychczasową praktyką w ocenach oddziaływania na środowisko a tym, co będzie wymagane ustawą³, jest zmiana roli i funkcji właściwych organów oraz zapewnienie warunków uczestnictwa społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. W sprawie oceny oddziaływania właściwe organy prowadzą postępowania, które

³ Projekt ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie

na każdym etapie wymagają opracowania raportów. Do tej pory OOS była pojmowana jako opracowanie dokumentu na określonym etapie inwestycji. Nowe uregulowanie wymaga, aby postępowanie w sprawie OOS lub SOOS było wszczęte już na etapie przygotowawczym. Jest to właściwy moment, aby organ prowadzący postępowanie rozstrzygnął o potrzebie uruchomienia procedury oceny oddziaływania na środowisko. W tej sprawie zostaje sporządzony raport z przeglądu (*screening*) projektu zamierzenia, w którym stwierdza się, że procedura zostaje uruchomiona lub, że jest zbędna. Przedmiotem badania są koncepcje przedsięwzięć, projekty polityk, strategii, planów albo programów.

SOOS nie ma własnego podziału na kategorie, które mogłyby ułatwiać podjęcie decyzji o potrzebie przeprowadzenia oceny. Ustawodawca wymaga, aby SOOS były przeprowadzane w przypadku, gdy ich realizacja może oddziaływać na środowisko. Rozstrzygnięcie tej kwestii przez organ będzie prawdopodobnie powodem wielu sporów z podmiotami uczestniczącymi w konsultacji społecznej. Można się spodziewać, że w przypadku SOOS organy na wszelki wypadek będą skłonne przyjmować, że każde PPP może wpływać na środowisko. Postępowanie ma być przeprowadzone także w przypadku wprowadzenia zmian w PPP.

Po stwierdzeniu potrzeby uruchomienia procedury oceny oddziaływania na środowisko właściwy organ powinien ustalić (wyrazić stanowisko) w sprawie zakresu (*scoping*) raportu środowiskowego.

Z treści projektu ustawy można się domyślać, że raporty w OOS i prognozy w SOOS, są sporządzane przez jednostkę wykonującą przedmiot uzgodnienia. Ustawa nie rozstrzyga tej kwestii w sposób oczywisty.

Odbiorcą raportów środowiskowych są organy prowadzące postępowanie.

Projekty dokumentów wraz z prognozami oddziaływania na środowisko podlegają konsultacji społecznej oraz opiniowaniu przez właściwe organy. Wnioski z opracowanych raportów powinny umożliwiać wprowadzanie korekt minimalizujących oddziaływanie na środowisko. Ta część procedury będzie wymagała starannego zaprojektowania w rozporządzeniu wykonawczym w taki sposób, aby konsultacje mogły się odbywać już na etapie określania zakresu raportu środowiskowego.

Procedura oceny w zasadzie powinna być prowadzona do momentu ustania oddziaływań. W cyklu życia obiektu (inwestycji) będzie to chwila doprowadzenia środowiska do stanu umożliwiającego dalsze zagospodarowanie terenu. W SOOS trudno będzie określić ten moment, bo skutki odłożone danego PPP będą w niektórych wypadkach najbardziej dotkliwe w kolejnych pokoleniach. Przykładem tego może być syndrom *homo sovieticus* zakłócający efektywną przebudowę Polski albo skutki zdrowotne biedy po drugiej wojnie światowej. Z tego powodu organ prowadzący postępowanie w sprawie oddziaływania na środowisko powinien zostać wyposażony w instrumenty ułatwiające podejmowanie decyzji oraz monitorowania oddziaływania na środowisko, a także w procedurę przymuszania do respektowania prawa i wprowadzania korekt.

Ocena oddziaływania według procedury opisanej w projekcie ustawy powinna stać się procesem dochodzenia do zgody na proponowane rozwiązania, osiąganey w postępowaniach prowadzonych przez właściwe organy administracji publicznej.

Adresaci i zainteresowane podmioty

Oceny staną się procedurami podlegającymi pełnej kontroli społecznej i będą przeprowadzane metodą dochodzenia do konsensusu. Nowe rodzaje ocen będą wymagały od wszystkich zainteresowanych podmiotów większej aktywności, a od właściwych

organów, zupełnie innej kultury współpracy ze społeczeństwem.

Szczególnie trudną częścią SOOS będzie określenie zakresu komunikacji z zainteresowanymi podmiotami, które zawsze będą zaledwie częścią społeczeństwa. Trudność ta będzie wynikała między innymi z tendencji do upolityczniania procesu konsultacji i wykluczania z niego „trudnych” jednostek albo pomijania opinii przeciwstawnych. W rozporządzeniu, które określi wymagania, jakim powinny odpowiadać SOOS, właściwe organy powinny sprecyzować minimum wymagań dotyczących planu komunikacji społecznej i konsultacji z zainteresowanymi jednostkami organizacyjnymi. Źle zaprojektowana komunikacja społeczna będzie skutkowałą niską identyfikacją społeczeństwa z danym PPP.

W interesie organu opracowującego będzie zidentyfikowanie wszystkich, których polityka, strategia, program lub plan dotknie w sensie negatywnym i którzy odniosą korzyści. Obydwie grupy powinny uczestniczyć w konsultacji.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju w SOOS

Procedura przeprowadzania SOOS powinna sprzyjać zaistnieniu równowagi pomiędzy trzema głównymi siłami sprawczymi rozwoju zrównoważonego:

- społecznymi – poprzez zapewnienie udziału i wpływu na podejmowane decyzje,
- gospodarczymi – poprzez poszukiwanie rozwiązań efektywnych ekonomicznie i poprawnych organizacyjnie i technicznie, nie powodujących wtórnych skutków środowiskowych,
- środowiskowymi – poprzez racjonalny wybór rozwiązań zapewniających właściwą jego ochronę przy możliwie niskich nakładach oraz zastosowanie sprawnego zarządzania.

Podsumowanie

Praktyka SOOS w krajach Unii jest mało zaawansowana, napotyka na szereg ograniczeń i trudności zaprezentowane w raporcie opublikowanym przez DG XI⁴. Z raportu wynika, że nie wszystkie kraje członkowskie mają pełną zdolność do przeprowadzania SOOS. W niektórych krajach OOS napotyka na ograniczenia związane z brakiem wyszkolonych kadr. Podobne problemy wystąpią również w Polsce, zwłaszcza, że OOS i SOOS będą przeprowadzane przez właściwe organy - w większości nowo utworzone. Polska ma szansę dogonienia krajów Unii w tym względzie pod warunkiem uruchomienia szerokiego programu szkoleń⁵ oraz stopniowego wprowadzania komputerowych systemów wspomagających procedury ocen oddziaływania na środowisko⁶.

Dr Wojciech Bebło,
CITEC S.A.,
Katowice

⁴ Alessandro G. Colombo, Gary Hag, Ioanna Melaki, “A study to Develop and Implement an Overall Strategy for EIA/SEA Research in the EU”, ISPRA April 1997

⁵ Ta kategoria programu w zasadzie powinna podlegać SOOS!

⁶ DR EIA program i podręcznik opracowany przez Resource Analysis, Holandia oraz Przewodnik po procedurach EIA/SEA opracowany dla DG Environment. przez ERM.