

Zintegrowany Plan Działań Środowiskowych dla dużych projektów przemysłowych i infrastrukturalnych

Monika Bednarska – EKO-KONSULT Sp. z o.o.



Wprowadzenie

Proces inwestycyjny w Polsce, zwłaszcza dotyczący dużych projektów wiąże się z podjęciem przez inwestora konkretnych decyzji oraz realizacją działań związanych z koniecznością spełniania stale rosnących wymagań z zakresu ochrony środowiska w długim horyzoncie czasowym. Ma to istotne znaczenie ze względów formalno-prawnych i wiąże się z uzyskiwaniem wielu różnych decyzji administracyjnych.

Zarządzanie projektem w aspekcie środowiskowym wymaga skoordynowanego i spójnego podejścia. Dokumenty strategiczne (strategie, polityki, plany, programy), uwzględniające inwestycję w jej docelowym zakresie, przyjmowane są po przeprowadzeniu strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (SOOŚ). Nieustannie zmienia się otoczenie inwestycji oraz zagospodarowanie i użytkowanie terenów. Konieczne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla kolejnych etapów inwestycji.

W artykule, na podstawie wieloletniego doświadczenia zawodowego autorki, przedstawiono proces przygotowania dużych inwestycji przemysłowych i infrastrukturalnych, związanych z uzyskiwaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU). Uzyskanie DŚU wieńczy najczęściej kilkuletni, często kilkunastoletni, proces przygotowania takiej inwestycji, umożliwiającą rozpoczęcie kolejnych faz - realizacji oraz eksploatacji - zgodnie z uzyskanymi warunkami z zakresu ochrony środowiska.

Duże projekty przemysłowe i infrastrukturalne

Duże projekty inwestycyjne, przemysłowe lub infrastrukturalne, wymagają uzyskania różnych zgód administracyjnych z zakresu ochrony środowiska. W tym artykule skoncentrowano się na decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, umożliwiającej przystąpienie do działań zmierzających do uzyskania kolejnych decyzji administracyjnych pozwalających na realizację inwestycji.

Projekty inwestycyjne dotyczą zarówno nowych inwestycji, jak i rozbudowy istniejących, a także innych form przekształcania prowadzonej działalności, a więc są realizowane na terenach o dotychczasowym innym użytkowaniu (np. budowa zakładu lub drogi na terenach rolnych czy realizacja instalacji w obrębie istniejących zakładów). Przykładowe projekty przemysłowe to: zakłady chemiczne, elektrownie konwencjonalne i niekonwencjonalne, wydobywanie surowców na lądzie i na morzu, porty, magazynowanie ropy i paliw oraz innych substancji. Przykładowe projekty infrastrukturalne to: linie elektroenergetyczne, rurociągi surowcowe i paliwowe, magistralne gazociągi, drogi, linie kolejowe. Duże projekty są najczęściej wielkopowierzchniowe rzędu kilkudziesięciu lub kilkuset hektarów, wieloetapowe, a ich przygotowanie trwa wiele lat i wymaga od inwestora podjęcia szeregu decyzji i wielu działań, często kosztownych.

Zakres i charakterystyka przedsięwzięć

Proces inwestycyjny dla dużych projektów przebiega w kilku fazach:

- analizy środowiskowe i lokalizacyjne,
- planowanie i programowanie inwestycji,
- wariantowa koncepcja i projektowanie,
- przygotowanie procesu budowy i realizacja,
- nakładające się fazy eksploatacji z realizacją kolejnych etapów inwestycji (specyfika dużych projektów - po oddaniu części inwestycji przez kilka lat realizowana jest następna jej część, np. kolejne elektrownie wiatrowe),
- eksploatacja,
- zamknięcie/likwidacja.

Ze względu na to, że dla dużych projektów konieczne jest opracowanie raportu o oddziaływaniu na środowisko (dalej: raportu OOŚ), należy przystąpić do opisu przedsięwzięcia z dokładnością i szczegółowością wymaganą w raportach OOŚ (co można sprawdzić przez porównanie z podobnymi przedsięwzięciami, dla których inwestorzy uzyskali DŚU). Wiąże się to zarówno z opracowaniem dokumentacji koncepcyjnej lub projektowej jak i szeregiem decyzji inwestora co do wyboru rozwiązań. Informacje te są najważniejszymi danymi i stanowią podstawę opracowania raportu OOŚ.

Plan Działań Środowiskowych

Działania związane z przygotowaniem inwestycji będą obejmować sekwencję procedur i decyzji administracyjnych, które mogą przebiegać równolegle lub nakładać się i jednocześnie będą one powiązane ze sobą oraz współzależne. Ze względu na tę złożoność istotne jest podjęcie planowanych działań środowiskowych wdrożonych w proces planowania i projektowania oraz realizacji i późniejszej eksploatacji inwestycji - stąd też wynika potrzeba zintegrowania planowanych działań środowiskowych.

Zgodnie z wymaganiami unijnymi i krajowymi konieczne jest sekwencyjne i integralne przechodzenie z poziomu ocen strategicznych do fazy oceny wariantów przedsięwzięcia.

Dokumenty strategiczne i SOOŚ

Działania inwestycyjne „inicjuje” wprowadzenie planowanego, dużego przedsięwzięcia do opracowywanych przez organy administracji dokumentów strategicznych, takich jak strategie, polityki, plany i programy horyzontalne (np. ochrona środowiska) i sektorowe - zarówno na szczeblu krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Przykładami takich dokumentów, w których najczęściej wpisane są duże projekty, są krajowe polityki i programy sektorowe (np. transport, energetyka), programy związane z realizacją inwestycji mogących uzyskać dofinansowanie unijne, strategia rozwoju województwa, plan zagospoda-



rowania przestrzennego województwa, plan zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich (obecnie projekt), plan zagospodarowania wodami na obszarze dorzecza, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Dokumenty strategiczne opracowywane są co kilka lub kilkanaście lat, a więc odpowiednio wcześnie należy zgłosić do właściwego organu administracji potrzebę realizacji inwestycji. Samo opracowanie dokumentu - wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, w której ocenia się wstępnie m.in. planowane duże przedsięwzięcie, oraz postępowaniem w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko z udziałem organów administracji i udziałem społecznym - trwa zazwyczaj kilka lat. Uwzględnienie przyszłej realizacji przedsięwzięcia oraz wyników oceny pod względem oddziaływania na środowisko uwzględnia się obligacyjnie w późniejszym raporcie OOŚ.

Warunkiem skutecznego wniosku o wydanie DŚU jest zgodność planowanego przedsięwzięcia z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.), dlatego przystępując do planowania inwestycji, należy to sprawdzić oraz w odpowiednich przypadkach wprowadzić inwestycję do m.p.z.p., przewidując na to co najmniej rok. Ten warunek nie dotyczy niektórych inwestycji realizowanych na podstawie tzw. „specustaw”.

Koncepcja przedsięwzięcia

Podstawą przygotowania dokumentacji do oceny oddziaływania na środowisko, czyli raportu OOŚ¹, jest charakterystyka przedsięwzięcia określająca takie kwestie, jak:

- ogólna charakterystyka i funkcjonowanie inwestycji,
- lokalizacja,
- skala, zakres i główne cechy przedsięwzięcia,
- rozwiązania techniczne, technologiczne, organizacyjne,
- zapotrzebowanie takich czynników, jak: powierzchnia zajmowanego terenu, woda, surowce i materiały,
- emisje: ścieki, gazy i pyły, hałas, ciepło, odpady, promieniowanie elektromagnetyczne, światło,
- warunki użytkowania terenu w fazie budowy i eksploatacji,
- środki łagodzące negatywne oddziaływania, jak np. minimalizacja zużycia surowców i materiałów, zamknięty obieg wody, oczyszczanie ścieków, filtry, ekrany lub inne
- zabezpieczenia przed hałasem,
- potencjalne zagrożenia środowiska w sytuacjach awaryjnych lub katastrofalnych wraz ze sposobami zapobiegania.

¹W przypadku dużych projektów istnieje możliwość wcześniejszego złożenia wraz z wnioskiem o wydanie DŚU karty informacyjnej przedsięwzięcia (KIP), gdy inwestor występuje z wnioskiem o określenie zakresu raportu OOŚ, lub obligacyjnie, gdy mogą wystąpić oddziaływania transgraniczne (w innym kraju).

Charakterystyka inwestycji na potrzeby raportu OOŚ opracowywana jest w oparciu o koncepcję lub równoległe z awansowaniem projektu budowlanego, ponadto informacje wymagają uszczegółowienia w zakresie przede wszystkim opisu fazy budowy oraz rozwiązań technicznych i funkcjonalnych oraz kwestii organizacyjnych, dlatego już na tym etapie inwestor podejmuje wiele decyzji lub przesądza zakres inwestycji.

Program badań środowiska

Badania środowiska i inwentaryzacje przyrodnicze postrzegane są w procesie inwestycyjnym jako element niezbędny do opracowania raportu OOŚ, jednak mają one znacznie ważniejsze i szersze znaczenie. Przede wszystkim są to informacje o zastanym stanie środowiska, tzw. stanie „zerowym”, przedinwestycyjnym. Służą do opracowania raportu OOŚ, uzyskania zgód i decyzji administracyjnych, takich jak derogacje lub zezwolenia na wycinkę drzew i krzewów, płoszenie ptaków itp. określone w DŚU. Dane te są także odniesieniem do nałożonego w DŚU zakresu monitoringu środowiska oraz kompensacji przyrodniczych i „naturowych”. W przypadku nałożenia obowiązku opracowania analizy porealizacyjnej posłużą do porównania stanu środowiska przed i po zrealizowaniu inwestycji.

Badania środowiska i inwentaryzacje przyrodnicze obejmują zarówno teren planowanego przedsięwzięcia, jak i obszar oddziaływania przedsięwzięcia (najczęściej jest to kilkaset metrów od terenu planowanej inwestycji, zazwyczaj 200 m - 500 m). Powinny one być jak najbardziej aktualne. W tym zakresie nie ma określonych wymagań, ile czasu powinny obejmować. Przyjmuje się, że są to badania roczne, obejmujące sezony: wiosna, lato, jesień i zima.

W przypadku wielkoobszarowych, etapowanych przestrzennie inwestycji dodatkową trudnością jest zaprogramowanie badań, które w długim horyzoncie czasowym dostarczą danych zarówno o całym terenie i obszarze oddziaływania przedsięwzięcia (docelowym), jak i o jego poszczególnych, mniejszych etapach (mniejszy obszar i mniejsze niż całość inwestycji oddziaływania).

OOŚ przedsięwzięcia

Wprawdzie duże inwestycje wymagają opracowania raportu OOŚ, jednak inwestor może wystąpić z wnioskiem o wydanie DŚU i określenie zakresu raportu OOŚ. W takim przypadku jako załącznik składa kartę informacyjną przedsięwzięcia (KIP) i uzyskuje postanowienie o zakresie raportu OOŚ; takie postępowanie jest obligatoryjne wtedy, gdy przewiduje się wystąpienie oddziaływań transgranicznych (poza granicami kraju) i KIP służy m.in. do powiadomienia strony narażonej o tych oddziaływaniach.

Raport o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko opracowany dla dużego projektu jest złożonym

i obszernym opracowaniem. Najważniejsze i nieodłączne elementy raportu OOŚ to zagadnienia tematyczne:

- charakterystyka inwestycji (opis przedsięwzięcia) na podstawie koncepcji lub projektu technicznego,
- analiza ustaleń dokumentów planistycznych i programowych oraz przeprowadzonych przed ich przyjęciem strategicznych ocen oddziaływania na środowisko z wykorzystaniem dokumentów prognoz oddziaływania na środowisko,
- charakterystyka uwarunkowań środowiskowych, przestrzennych i społecznych, w tym odpowiednio wcześniejsze przeprowadzenie badań środowiska i inwentaryzacji przyrodniczych (stanowiących załącznik do raportu OOŚ),
- identyfikacja potencjalnych oddziaływań i określenie zasięgu oddziaływania inwestycji oraz oddziaływań skumulowanych z innymi istniejącymi i planowanymi przedsięwzięciami w jego rejonie,
- porównanie z innymi dostępnymi technologiami,
- identyfikacja i zapobieganie potencjalnym zagrożeniom związanym z awariami, katastrofami naturalnymi lub budowlanymi, wraz z określeniem rozwiązań chroniących środowisko,
- określenie sposobów unikania, ograniczania, łagodzenia lub kompensacji negatywnych oddziaływań,
- propozycja zakresu kontroli oddziaływania i monitoringu,
- przewidywane konflikty społeczne.

Obligatoryjnie na etapie uzyskiwania DŚU analizowane są fazy budowy, eksploatacji i likwidacji oraz porównywane warianty przedsięwzięcia (podstawowy, alternatywny, najkorzystniejszy dla środowiska).

Po złożeniu raportu OOŚ organ administracji przeprowadza ocenę oddziaływania na środowisko obejmującą weryfikację raportu OOŚ (należy się liczyć z wezwaniami do uzupełnienia), opiniowanie i uzgodnienia innych organów administracji oraz zapewnienie udziału społeczeństwa.

Po uzyskaniu DŚU można przez 6 do 10 lat występować z wnioskiem po decyzję następcze (najczęściej jest to pozwolenie na budowę). Mogą one obejmować całą inwestycję lub wyodrębnione części, czyli etapy wynikające przeważnie z wielkości i złożoności inwestycji.

DŚU obowiązuje dla danego przedsięwzięcia zawsze. W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określone są warunki dotyczące między innymi: rozwiązań projektowych, koniecznych do zastosowania środków łagodzących negatywne oddziaływania, warunków koniecznych do spełnienia w fazie budowy, warunków eksploatacji. W DŚU określa się także to, jak będzie monitorowane oddziaływanie w fazie budowy i eksploatacji, jak również inne warunki. Podlegają one sprawozdawczości do właściwych organów administracji lub kontroli wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska - zarówno podczas odbiorów, jak i w trakcie eksploatacji.

Ponowna OOŚ (opcjonalnie)

W określonych przypadkach w DŚU organ może nałożyć obowiązek przeprowadzenia przed uzyskaniem pozwolenia na budowę (lub innych decyzji administracyjnych wskazanych w ustawie) ponownej oceny oddziaływania na środowisko polegającej na uzyskaniu uzgodnienia i doprecyzowaniu warunków określonych w DŚU dla tego przedsięwzięcia - wynikających przede wszystkim z jego dookreślenia i doprecyzowania w opracowanym projekcie budowlanym. Na tym etapie zapewnia się także udział społeczeństwa.

Budowa

W fazie opracowania projektu budowlanego oraz z fazy budowy/realizacji inwestycji konieczne jest spełnienie warunków nałożonych w DŚU, w tym dotyczących monitoringu środowiska.

Jeżeli w DŚU nałożono obowiązek wykonania kompensacji przyrodniczej, a w szczególności „naturowej”, to konieczne jest jej wdrożenie przed przystąpieniem do prac przygotowawczych i/lub budowlanych.

Nakładanie się budowy i eksploatacji

Specyfiką dużych inwestycji może być nakładanie się faz budowy i eksploatacji, ponieważ realizacja kolejnych etapów inwestycji i oddawanie ich do eksploatacji/użytkowania może się nakładać z realizacją kolejnych etapów i/lub zadań. Taka sytuacja stwarza trudności w prognozowaniu oddziaływań ze względu na występujące jednocześnie oddziaływania faz budowy i eksploatacji etapowanego przedsięwzięcia.

Eksploatacja

Przed oddaniem inwestycji do użytkowania oraz podczas późniejszej eksploatacji podlega ona kontroli spełnienia wymagań z zakresu ochrony środowiska przez właściwy wojewódzki inspektorat ochrony środowiska.

Przystępując do eksploatacji trzeba spełnić wymagania określone w wydanych dla danego przedsięwzięcia decyzjach, postanowieniach, zgłoszeniach i in. wymagań prawnych, takich jak na przykład: pozwolenie wodnoprawne, pozwolenie lub zgłoszenie emisji do powietrza, z zakresu gospodarowania odpadami, a dla wskazanych instalacji - pozwolenie zintegrowane.

Na tym etapie konieczne jest spełnianie warunków określonych w DŚU oraz prowadzenie badań środowiska lub monitoringu, o ile został nałożony w wymienionej decyzji.

Analiza porealizacyjna

W DŚU może zostać nałożony obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej, dlatego tak ważne jest zebranie niezbędnych danych środowiskowych przed rozpoczęciem inwestycji, aby



można było dokonać wiarygodnego porównania stanu sprzed jej rozpoczęcia oraz po latach rzeczywistych oddziaływań inwestycji.

Udział społeczeństwa

W procedurach ocen oddziaływania na środowisko zapewniono możliwość szerokiego udziału społeczeństwa rozumianego jako każdego zainteresowanego, organizacje społeczne i ekologiczne, odrębnie uprawnione strony postępowania administracyjnego. Udział ten zapewniają organy administracji prowadzące postępowanie (m.in. informując, zbierając uwagi i wnioski, odnosząc się do nich w DŚU oraz udostępniając informację o wydanej DŚU publicznie oraz na wniosek każdego zainteresowanego).

Zapewnienie udziału społecznego na etapie uzyskiwania DŚU po opracowaniu szczegółowej koncepcji inwestycji oraz wykonaniu raportu OOS, kiedy dokonano już wielu przesądzeń inwestycyjnych, może powodować komplikacje dla inwestora, np. polegające na zmianie zakresu lub sposobu inwestowania. Dlatego najkorzystniejszym rozwiązaniem może być rozpoczęcie informowania o planowanej inwestycji na jak najwcześniejszym etapie opracowania dokumentów strategicznych, a następnie przeprowadzenie wstępnych konsultacji z zainteresowanymi przed opracowaniem raportu OOS. Pozwoli to na wczesne zidentyfikowanie problemów, uzyskanie informacji lub zebranie

od zainteresowanych opinii na temat ich wątpliwości czy obaw. Dzięki temu rozmaite problemy mogą być jak najwcześniej rozwiązane bez odkładania spraw na później, czyli aż do etapu uzyskiwania DŚU, co niekiedy mogłoby prowadzić do eskalacji konfliktów wynikających z nieznamomości specyfiki inwestycji, podejścia inwestora, poczucia braku możliwości spełnienia wymagań lub oczekiwań zainteresowanych. Raport z przeprowadzonych konsultacji czy nawet spotkanie konsultacyjnych wzmacnia stanowisko inwestora prezentowane w raporcie OOS oraz w późniejszym postępowaniu administracyjnym.

Rekomendacje

Wieloletni proces przygotowania inwestycji zostaje zapoczątkowany przez jej zgłoszenie i uwzględnienie w dokumentach strategicznych. Na kolejnych etapach przygotowania inwestycji postępują przybliżenia jej zakresu i etapowania wymagające podjęcia wielu decyzji przez inwestora. Konieczne jest opracowanie koncepcji inwestycji, która będzie po uzyskaniu DŚU uszczegóławiana i precyzowana nie tylko do uzyskania pozwolenia na budowę, ale i w trakcie budowy oraz eksploatacji. W tym wieloletnim i złożonym procesie konieczne jest spełnienie wymagań ochrony środowiska. Integrowanie wymienionych działań pozwala na zapewnienie spójności i optymalizację procesu inwestycyjnego oraz eksploatacji, dlatego rekomendowane jest wdrożenie zintegrowanego planu działań środowiskowych.