

Oceny oddziaływania na środowisko — nieustający problem nauki, praktyki i polityki

Witold Lenart*

Environmental Impact Assessment — unending scientific, political and practical challenge. Prz. Geol., 50: 980–986.

S u m m a r y. The paper is primarily oriented to the EIA theory and practice in Poland and EU with particular emphasis to new procedure, effective since 2001. It is noted that the EIA process should be considered a part of good planning practice, it should not be viewed as an afterthought implemented to satisfy environmental regulatory concerns following all key decisions related to the proposed project or activity. There is also a current emphasis on applying the EIA to policies, plans and programs (Strategic Environmental Assessment — SEA).

Key words: Environmental Impact Assessment, Screening and scoping of EIA, Strategic Environmental Assessment, Environmental Management, Best Available Techniques

System ocen oddziaływania na środowisko stał się zarówno w Europie, jak i w Polsce, zasadniczym narzędziem zarządzania środowiskiem. Obejmuje on bardzo szeroki zakres analiz możliwych następstw głównych oddziaływań cywilizacyjnych, włącznie z wpływami na tak specjalne sfery jak: różnorodność biologiczna, zdrowie psychiczne i ład przestrzenny.

Nie ma takiej materialnej działalności człowieka, która nie wywierałaby wpływu na przyrodę. Każda taka działalność zubaża środowisko, jeśli jest prowadzona na obszarach chronionych lub mało zmienionych. Jedynie na terenach zdewastowanych i długo użytkowanych można, działając świadomie, uzyskać restytucję niektórych cech środowiska i ewentualnie poprawę środowiska w całości. Silne wpływy na środowisko biotyczne wywierają zwłaszcza: górnictwo, przemysł ciężki, intensyfikacja rolnictwa, melioracje, infrastruktura techniczna i zabudowa mieszkalna. Także każda przebudowa gatunkowa roślin i zwierząt (introdukcje, modyfikacje genetyczne, rozwój upraw plantacyjnych i masowej hodowli) prowadzi do istotnych zagrożeń różnorodności. Na parametry fizykochemiczne otoczenia oraz bezpośrednio lub pośrednio na ludzkie zdrowie ma wpływ praktycznie każda działalność materialna.

Pierwszym zatem problemem oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) jest wypracowanie naukowych uzasadnionych kryteriów oceny antropogennych zmian w środowisku. Przy czym zestaw różnych kryteriów branżowych i kompleksowych musi zawierać sposoby wyznaczania oddziaływań granicznych, poniżej poziomu których można uznać oddziaływanie za pomijalne. Trudności wiążą się przede wszystkim ze złożonością przestrzennego i czasowego zmniejszania się natężenia zagrożenia w oddalającym się otoczeniu źródła. Ilustrują to przedstawione schematy, jak np. ryc. 1. Związana funkcyjnie lub korelacyjnie z oddziaływaniem antropogennym (emisją) jakość środowiska w różny sposób zależy od natężenia czynnika antropogennego (ryc. 1; schematy górne). Modele „klasyczne” to występowanie silniejszej reakcji, przy określonych przedziałach natężenia (przeciętnych, małych,

dużych — schematy pierwszy i drugi). Możliwe są także przebiegi proporcjonalne zarówno pozytywne, jak i odwrócone (schemat trzeci).

Zależność jakości środowiska determinowanego antropogennie od gęstości przestrzennej może wykazywać cechy zbieżności z określoną wartością tej gęstości, nie koniecznie maksymalną (schematy dolne, pierwszy i trzeci) może też występować proporcjonalna zależność jakości środowiska od gęstości przestrzennej czynników antropogennych (schemat drugi).

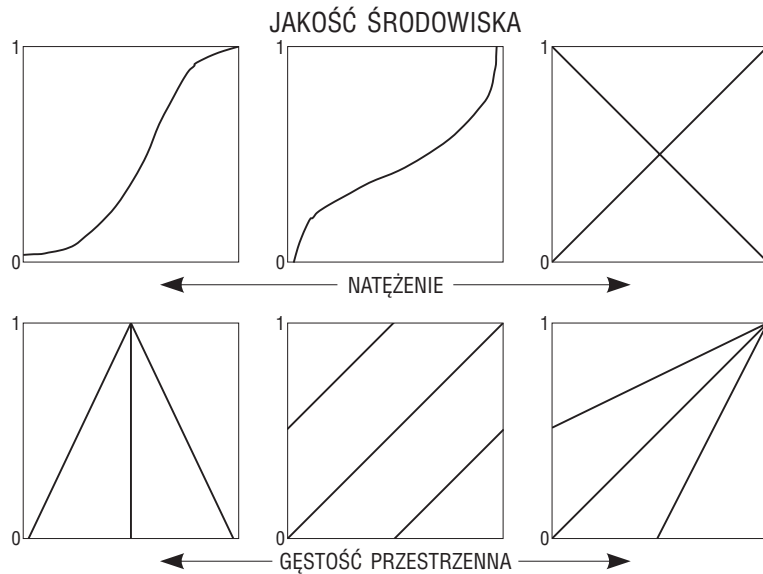
Stosowane modele, algorytmy oraz normy wyprowadzane z analogii okazują się zbyt często mniej wiarygodne od oceny eksperckiej. Jednocześnie brakuje ekspertów w wielu wąskich dziedzinach związanych z interakcją człowiek–środowisko. Mamy dwa paradoksy u samego teoretycznego fundamentu ocen środowiskowych: obiektywna analiza z elementami kwantyfikacji jest gorsza od zbioru opinii fachowców oraz złożoność oddziaływań cywilizacyjnych na środowisko wykracza poza możliwości rozpoznania ich przez współczesną naukę. Ten swoisty agnostycyzm jest potęgowany często brakiem czasu i środków finansowych na badania oraz przy potrzebie analizowania łącznego efektu różnorodnych oddziaływań.

System OOŚ w zarządzaniu środowiskiem

Na przełomie lat 2000 i 2001 procedury OOŚ objęły w Polsce także ocenianie skutków wdrażania polityk, strategii i programów dotyczących całego kraju oraz regionów. Tym samym są analizowane następstwa środowiskowe działalności administracji publicznej. To poważne rozszerzenie zakresu stosowania OOŚ jest dla celów ochrony różnorodności biologicznej, zdrowia i racjonalnej gospodarki zasobami bardzo ważne, gdyż pozwala kontrolować takie sektory, jak gospodarka wodna, rozwój transportu, gospodarka leśna, energetyka itd. Tym samym jednak postawiono kolejne zadania teoretyczne związane z analizą dynamiki środowiska na większych przestrzeniach i w dłuższych okresach.

Dochodzimy do drugiego wyzwania związanego ze stanowieniem racjonalnego i sprawnego systemu OOŚ. Mieszają się tu względy ekonomiczne, społeczne, legislacyjne, polityki wewnętrznej i opcji politycznych. Z natury rzeczy (ryc. 2) procedury obejmujące wszystkie sfery systemu człowiek–środowisko muszą być złożone i jednocze-

*Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa 64; w-lenart@go2.pl



Ryc. 1. Zależność pomiędzy intensywnością wpływu na środowisko a odległością od źródła zanieczyszczeń (objaśnienia w tekście)

Fig. 1. Relationship between the environmental impact intensity and the distance from the pollution source. Some simple models (explanation in text)

śnie wyważone, powinny naśladować spójność systemu, ale też muszą spełniać kryteria postępu w procesie decyzyjnym. Decyzyjna procedura OOŚ powinna wpisywać się w znany schemat zarządzania środowiskiem P-S-R (ryc. 3), co oznacza dyscyplinę interaktywności oraz bieżącą niezależną kontrolę funkcjonowania. Obu tych najistotniejszych warunków polska procedura OOŚ nie spełnia i słabym pocieszeniem jest fakt, że nie spełniają jej także procedury zarówno w krajach UE, jak i innych rozwiniętych przemysłowo. Rzecz w tym jaki jest stopień tego niespełniania. Polski system prawny obejmuje obecnie procedury OOŚ dla:

□ planowanych przedsięwzięć znacząco oddziaływujących na środowisko, dla których wymóg przedkładania raportów OOŚ wynika z zapisu stosownego rozporządzenia — lista przedsięwzięć objętych obowiązkiem wykonywania raportów OOŚ przed wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę;

□ planowanych przedsięwzięć znacząco oddziaływujących na środowisko, dla których wymóg przedkładania raportów OOŚ wynika z każdorazowo przeprowadzanego formalnego postępowania (lista przedsięwzięć, dla których obowiązek wykonywania raportu OOŚ może być nałożony postanowieniem odpowiedniego organu),

□ istniejących obiektów i kompleksów budowlanych oraz innych obszarów zainteresowanych;

□ projektowanych zmian stosunków wodnych;

□ wpływu autostrad i dróg ekspresowych na środowisko oraz grunty rolne i

leśne;

□ poszukiwań i koncesji geologicznych i górniczych; □ miejscowych, gminnych i wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego;

□ przeznaczania gruntów leśnych i rolnych na inne cele;

□ wprowadzania do środowiska organizmów modyfikowanych genetycznie;

□ planów, polityk, strategii i programów.

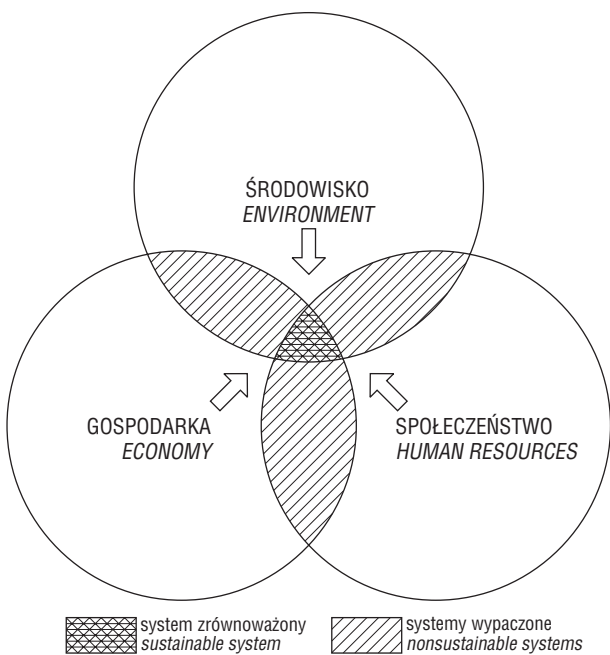
Odrębną procedurą są objęte przedsięwzięcia mogące zagrażać środowisku krajów sąsiednich.

Wymienione zastosowania procedur OOŚ wynikają z zapisów sześciu różnych ustaw, które w latach 1998–2001 ulegały licznym zmianom.

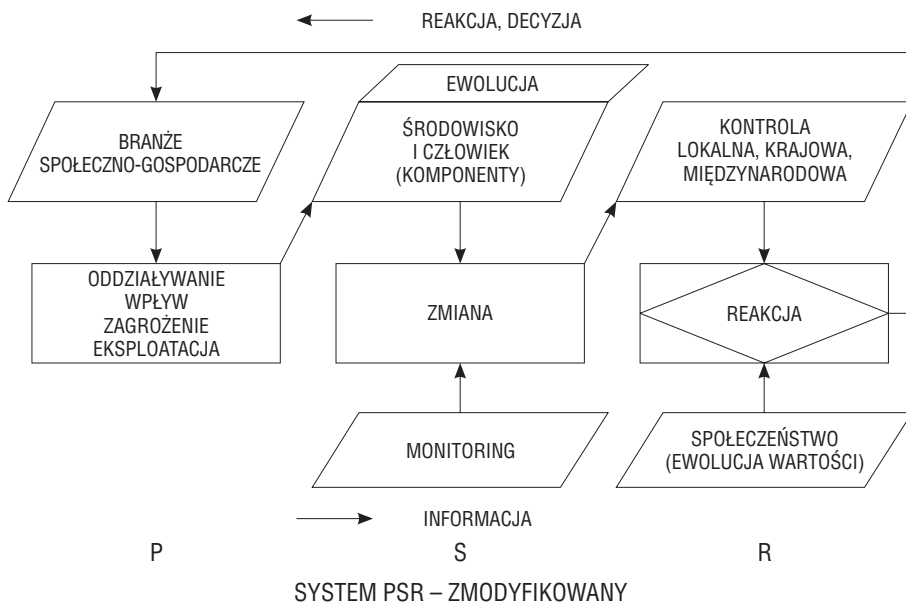
Proces OOŚ powinien obejmować wielokierunkową i kompleksową analizę stanu i możliwych zmian środowiska. Ma oceniać, w jakim stopniu projekt przedsięwzięcia ma się do zapisów prawa oraz do innych uwarunkowań związanych z ochroną środowiska. Powinny być oceniane rodzaje i rozmiary strat środowiskowych, a także możliwości ich uniknięcia, minimalizacji i kompensacji. Proces OOŚ ma wyjaśniać współzależność komponentów środowiska, w tym rolę składników biotycznych. Wymaga się uwzględnienia naturalnych procesów ewolucji przyrody i ich możliwego zakłócenia. Szczególna uwaga ma być zwracana na obszary chronione oraz przewidziane do ochrony.

W latach 1998–2000 wykonywano w Polsce rocznie ok. 12 tys. różnego rodzaju ocen oddziaływania na środowisko. Część z nich (nie więcej niż 10%) była przedmiotem rozpraw administracyjnych.

Bardzo istotnym nowym elementem polskiego systemu OOŚ jest wymóg przygotowywania opracowań ekofizjograficznych. Powinny być one opracowywane jako wprowadzenie do planów miejscowych w skali identycznej do tych planów, tzn. dużej (1:10 000 lub 1:25 000). Wymaga to intensywnych badań terenowych i wykorzystywania licznych szczegółowych opracowań lokalnych.



Ryc. 2. Schematyczny diagram efektywnej procedury OOŚ
Fig. 2. Schematic diagram of an efficient EIA procedure



Ryc. 3. Zmodyfikowany system zarządzania środowiskiem. Oddziaływanie–stan–reakcja
 Fig. 3. Modified environmental management system: Pressure–State–Reaction

sferę zarządzania: kontrola stanu środowiska, orzecznictwo, wydawanie koncesji i zwolnień, monitoring i wreszcie wypełnianie zobowiązań międzynarodowych są w bezpośrednim związku z procedurami OOŚ. W podziale branżowym związki te są równie silne, więcej, często rozszerzenie zarządzania środowiskiem na kolejne dziedziny i komponenty następuje w rezultacie sygnałów niesionych z kręgu OOŚ. Oceny najtrwalej ulokowały się w przestrzeni lokalnej, na razie nie są powszechnym składnikiem zarządzania strategicznego i regionalnego, ale na pewno tak będzie.

Opracowanie ekofizjograficzne ma m.in. na celu wskazanie optymalnych dróg przeznaczania terenów z uwzględnieniem potrzeb ochrony krajobrazu oraz poprawy ład przestrzennego.

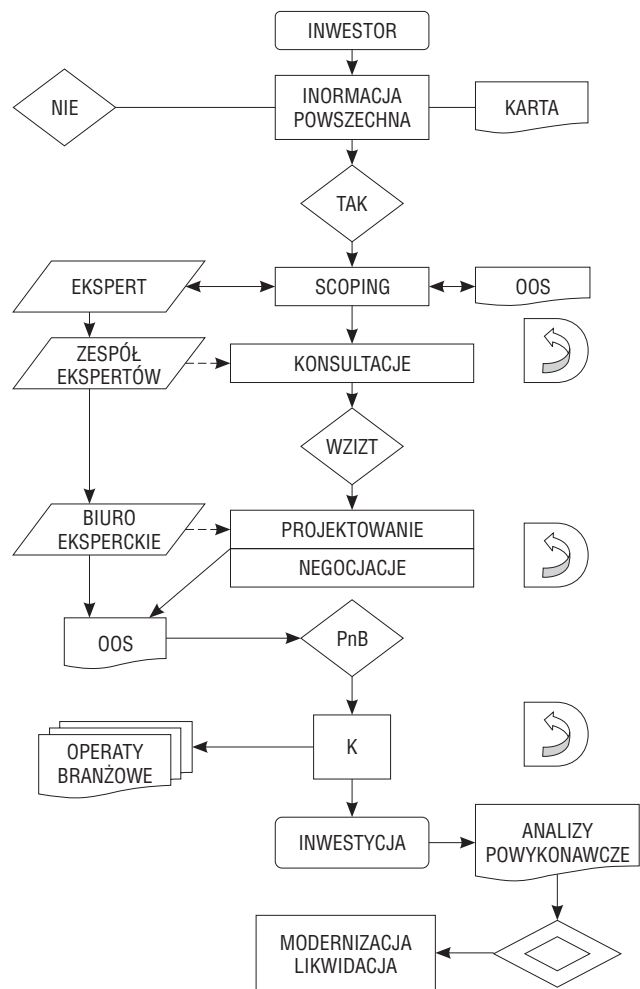
Rozszerza się udział społeczeństwa w procedurze OOŚ, chociaż niektórzy uczestnicy konsultacji i negocjacji tracą prawa formalnej strony postępowania. Istotny jest natomiast udział pozarządowych organizacji ekologicznych, często eksponujących problematykę ochrony przyrody i krajobrazu. Także monitorowanie zmian w środowisku jest obecnie stałym tematem procesu OOŚ. Jest widoczny postęp metodologiczny w raportach OOŚ, zwłaszcza w przypadku inwestycji liniowych, gdzie są dostrzegane niebezpieczeństwa separacji ekosystemów i przecinania korytarzy ekologicznych. Nadal jednak pozostaje wiele trudnych problemów związanych z brakiem dostatecznych danych do rozpoznania abiotycznych i biotycznych cech środowiska oraz z trafną kwalifikacją zagrożeń tego środowiska.

Dalszy rozwój systemu OOŚ jest spodziewany po wprowadzeniu nowych narzędzi oceniania wpływów środowiskowych, jak wskaźniki emisyjne, biologiczne kryteria oceny jakości komponentów środowiska, zintegrowane pozwolenia ekologiczne wraz z zasadami najlepszych dostępnych technik i technologii oraz stopniowo rozwijającą się sferą dobrowolnej kontroli środowiskowej.

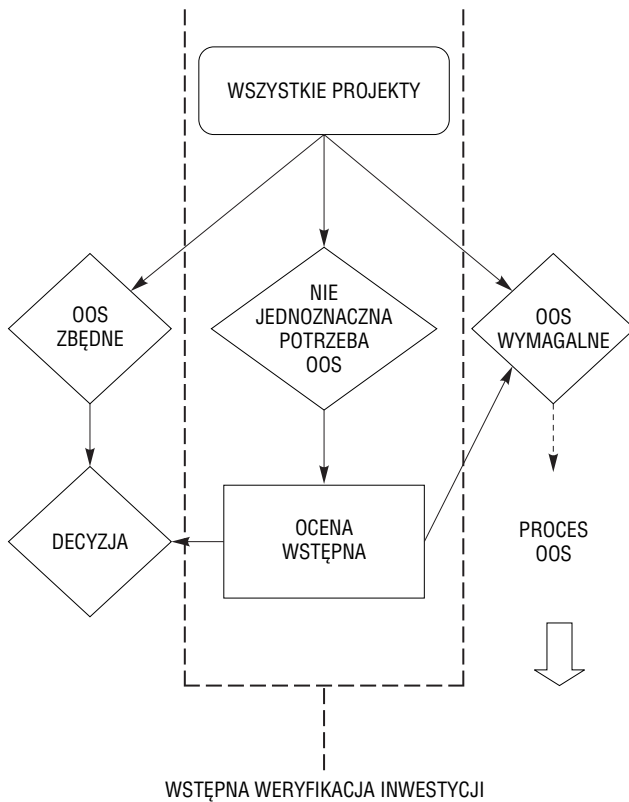
Proces OOŚ staje się zatem złożonym, multiteleologicznym zabiegiem. Jego struktura i związki z szeroko rozumianym otoczeniem przyrodniczym i społecznym wymaga stałych usprawnień i dyskusji z udziałem wszystkich stron zaangażowanych w ten proces.

Teoretycznie można przyjąć, że cała sfera zarządzania środowiskiem powinna cechować się wysokim stopniem uspołecznienia decyzji, jako że przedmiot jest dobrem ogólnym, zazwyczaj ponad lokalnym, często więcej niż narodowym. Nie powinno dziwić ciągłe doskonalenie przepisów, zmiany w procedurach, kompetencjach itd. W zasadzie tylko finansowanie ochrony środowiska wraz z układem opłat i kar jest dość luźno skojarzone z OOŚ. Inne

Nowoczesne sprawowanie władzy polega m.in. na rozdawaniu jej tam, gdzie z pewnością potrzebne są decyzje kompromisowe. W kwestiach środowiskowych jest tak prawie zawsze. Ocena wykonana i możliwie dokładnie przedyskutowana z udziałem wszystkich zainteresowanych stron pozwala na wypracowanie decyzji optymalnej.



Ryc. 4. Rozwinięcie etapów przykładowej OOŚ
 Fig. 4. Fully developed EIA pattern of several stages



Ryc. 5. Weryfikacja procedury OOS
Fig. 5. The screening phase of EIA procedure

Warto tu zauważyć, że proces OOS nadaje się do wszelkich materialnych i programowych zadań gminy, powiatu i województwa. Przygotowywane koncepcje wdrażania zrównoważonego rozwoju, programy gospodarki odpadowej, plany ochrony cennych przyrodniczo terenów, promocje turystyki i zdrowego rolnictwa powinny być zatwierdzone za pomocą choćby jednostadiowej procedury OOS, koniecznie z debatami otwartymi i specjalistycznymi.

Co do procesu inwestycyjnego to zasady OOS wkraczają już do najważniejszego pierwszego etapu uzgadniania lokalizacji — do planów przestrzennego zagospodarowania. Tworzenie i zmiana tych planów wymaga wykonania ekspertyzy OOS. Dalsze etapy są także obwarowane takim wymogiem. Trzeba tu zauważyć potrzebę wstrzeźliwości. Wiele inwestycji nie musi przechodzić procesu OOS. Tam, gdzie oddziaływanie jest wyraźnie ograniczone i jednoznaczne — wystarczy odpowiedni zapis w decyzjach. Powinno się także dążyć do udostępnienia inwestorom wytycznych dla przedsięwzięć powielanych. Natomiast tam, gdzie pojawia się konflikt społeczny wywołany względami środowiskowymi należy, bez względu na rozmiar inwestycji uruchomić procedurę OOS, która okaże się znacznie skuteczniejsza niż inne formy zarządzania środowiskiem. Zasady OOS sprzyjają tworzeniu społeczeństwa odpowiedzialnego i świadomego ekologicznie, co obniża ryzyko błędów oraz zmniejsza liczbę konfliktów.

U podstaw teorii OOS leży system relacji pomiędzy oddziaływaniem na środowisko przez poszczególne branże, samym środowiskiem (jego stanem) a sferą decyzji i kontroli. Powinien on funkcjonować jak to pokazano na ryc. 3, tzn.

musi być zapewniony równoczesny przepływ informacji pomiędzy wydzielonymi sferami systemu P–S–R. Tym samym następuje zbliżenie, a nawet współistnienie głównych elementów cywilizacji jakimi są środowisko, społeczeństwo oraz szeroko rozumiana działalność tego społeczeństwa (gospodarka). Pokazuje to ryc. 2, wyjaśniając, że owo zbliżenie oznacza pogłębianie się cech zrównoważoności cywilizacji. Trzy podstawowe kwestie wynikające z roli OOS w zarządzaniu środowiskiem są, na tle wyżej przedstawionych schematów, dyskutowane. Bodajże najważniejsza to interaktywność procedury OOS i procesu decyzyjnego. Obecnie w Polsce w zasadzie jej nie ma. Ekspertyzy OOS, a nawet negocjacje im towarzyszące są zabiegami eksperckimi nie wyprowadzającymi od razu decyzji. Z pewnością zmiany będą szły w stronę wzrostu wagi ocen jako dokumentów oraz zaleceń i wniosków jako wymagań formalnych. Druga kwestia to aprioryczne wyznaczanie pola funkcjonowania procedur OOS. Unia Europejska, a także Polska dopracowały się listy przedsięwzięć wpływających znacząco na środowisko, dla których raporty OOS muszą być wykonane. Wiemy, że doskonalszy jest sposób indywidualizujący te przedsięwzięcia, kierujący do analizy OOS te przypadki, czasem pozornie błahe, gdzie kwestie środowiskowe są rzeczywiście bardzo poważne.

Ostatnia kwestia to OOS jako proces społeczny (Jendrośka, 1997; *Rola konsultacji*, 2000). Tu do zrobienia jest najwięcej i doskonalenie społecznej osłony procedur OOS będzie stałe. Istnieje wiele modeli funkcjonowania procedury OOS. W zasadzie nie ma uniwersalnego. Korzystając z obecnie obowiązującego w Polsce i uzupełniając go przewidywanymi modyfikacjami można nakreślić wieloetapowy schemat OOS (ryc. 4). Zaznaczono na nim nowy etap w procedurze OOS jakim będzie *scoping* (w Polsce istnieje formalnie, w Europie już faktycznie), czyli wstępne rozpoznanie przedmiotu oceny i wskazanie zakresu ewentualnego raportu OOS. Dalsze etapy są zgodne z obecnymi przepisami w Polsce, tzn. etap decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (*wzizt*) oraz etap pozwolenia na budowę (*pnb*). Schemat wskazuje także na miejsca, gdzie jest możliwe zatrzymanie, a nawet częściowe zawracanie procedury uzgodnieniowej, oczywiście tylko w przypadku ewidentnej winy wnioskującego. Szczególnie istotną fazą tego procesu jest otwarcie procedury (*screening*), kiedy ustala się potrzebę wykonywania pierwszego raportu OOS. W Polsce ta faza wymaga jeszcze poważnych korekt (ryc. 5). Wystarczy spojrzeć na procedury w krajach zachodnich (Holtz, 1991; *Towards...*, 1994).

W tradycji polskiej wciąż istotne znaczenie ma nie jakość i spójność procedury OOS jako procesu, ale zawartość ekspertyz wynikająca przede wszystkim z zakresu, który obecnie ustala się dość arbitralnie (Jendrośka, 2001; Wiszniewska i in., 2002).

Zakres ekspertyzy OOS wynika bezpośrednio z dwóch Rozporządzeń Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 14 lipca 1998 r. (Dz. U. Nr 93, poz. 589 i 590). Pierwsze z nich określa rodzaje inwestycji szczególnie szkodliwe dla środowiska i zdrowia ludzi, albo mogące pogorszyć stan środowiska oraz wymagania jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji. Drugie wydano w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania środowisko

inwestycji nie zaliczonych do szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi, albo mogących pogorszyć stan środowiska, a także obiektów oraz robót zmieniających stosunki wodne.

Z powyższego wynika, że w Polsce mamy do czynienia z kilkoma wymaganymi zakresami ekspertyz OOS. Różnice, które poniżej przedstawiono nie są jednak duże, jeśli uważnie przeprowadzi się interpretację zapisów w wyżej wymienionych rozporządzeniach. Obowiązujące przepisy nie pozwalają na elastyczne określenie zakresu oceny w zależności od spodziewanego zasięgu i głębokości wpływu ocenianej inwestycji na środowisko. Oznacza to, że obiekt niewielki jest formalnie podobnie analizowany jak duży (z tej samej branży), tak samo traktuje się podobne obiekty znajdujące się w odmiennych (mniej lub bardziej wrażliwych warunkach środowiskowych) i taki sam zakres oceny obowiązuje w przypadku obiektu oddziałującego praktycznie na jeden komponent środowiska, jak i obiektu oddziałującego wszechstronnie. Stan ten zapewne ulegnie zmianie w miarę dostosowywania się Polski do standardów Unii Europejskiej.

Pomimo tych formalnych rozstrzygnięć ustalenie zakresu oceny, wynikającego z wielu swoistych (tzn. miejscowych) uwarunkowań jest wskazane, a wykonawca oceny powinien kwestię tę omówić ze wszystkimi stronami bezpośrednio zainteresowanymi wynikiem oceny. Zgodnie z obecnie obowiązującym prawem stronami są organy administracji samorządowej wszystkich szczebli oraz rządowej szczebla wojewódzkiego. Stroną jest też oczywiście inwestor i współpracujący z nim projektant. W zapisie cytowanych Rozporządzeń mowa o stronie trzeciej, którą rozumieć należy jako wszelką reprezentację społeczeństwa oraz osoby fizyczne, których zainteresowanie realizacją przedsięwzięcia może być wykazane. Praktycznie w kwestiach ochrony środowiska osobami trzecimi, mogą być wszystkie zarejestrowane organizacje, które statutowo zajmują się ochroną środowiska w Polsce i regionie. Muszą oczywiście wyrazić chęć uczestnictwa w procedurze. Uzgodnienie szczegółowego zakresu oceny z wymienionymi wyżej ułatwia dalsze etapy procedury, a zwłaszcza przyjęcie decyzji wynikającej z wniosków oceny.

W zasadzie nie ma formalnych przeszkód, by zgodzić się na wyraźne sugestie rozszerzenia oceny o zagadnienia, które strony procedury OOS uważają za ważne. W szczególności można *in extenso* włączyć do raportu oceny ekspertyzy i opinie dostarczone przez te strony, pod warunkiem spełnienia wymogów merytorycznych, co powinien sprawdzić rzeczoznawca. W takich sytuacjach ocena może okazać się „niesymetryczna” tzn. rozbudowana w określonym kierunku. Nie jest to wada, jeśli pozostałe wymogi są spełnione. Rzeczoznawca jest zobowiązany wyważyć znaczenie decyzyjne wniosków. Zakres oceny zależy także od etapu procesu inwestycyjnego. W zasadzie chodzi tu o rozdzielanie zakresu ekspertyz wykonywanych jako załączniki do wniosków o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (*wzizt*) oraz jako niezbędne dla uzyskania pozwolenia na budowę (*pnb*).

Zasadniczą częścią ocen jest określenie oddziaływania inwestycji (obiektu) na wszystkie elementy środowiska. Obecnie zestaw tych elementów rozumie się szerszej niż dotychczas (Kassenberg & Tyszecki, 2000). Obejmują one

komponenty abiotyczne (powierzchnia ziemi, gleba, wody powierzchniowe i podziemne, powietrze i klimat, warunki akustyczne, złoża kopaliny) biotyczne (świat zwierzęcy, roślinność i człowiek), ale też wszystkie elementy łącznie (krajobraz) i wreszcie dobra materialne i dziedzictwo kultury. Istotnym zapisem jest zobowiązanie wykonawcy oceny do przeanalizowania wzajemnych powiązań tych elementów. Wymóg ten dotyczy wszystkich kategorii ocen z koniecznymi modyfikacjami związanymi z etapem opracowania. Oznacza to np., że w fazie *pnb* należy uwzględnić możliwości wynikające z przedłożonych dokumentacji technicznych (projektu budowlanego, opisów technologicznych itd.).

Stan środowiska w powiązaniu z istniejącym planem przestrzennego zagospodarowania omawia się w ocenach na etapie *wzizt*, ale też w przypadku oceniania obiektu istniejącego (wtedy jest konieczne wykorzystanie danych monitorujących oceniany zakład). Na etapie *wzizt* ocenia się wpływy środowiskowe w trzech zasadniczych fazach: budowy, eksploatacji i likwidacji. Należy także oceniać ewentualne skutki transgraniczne oraz zagrożenia nadzwyczajne. Wreszcie wszystkie oceny powinny zawierać streszczenie w języku niespecjalistycznym oraz wnioski przygotowane w formie nadającej się do umieszczenia w odpowiedniej decyzji. Zaleca się także zamieszczenie uwag o ewentualnych zagadnieniach nie do końca wyjaśnionych i pominiętych ze względu na brak rozpoznania lub eksperckie uznanie, że kwestia ta nie ma istotnego znaczenia.

Dodatkowo oceny wykonywane na etapie *wzizt* muszą wypełniać wymóg identyfikacji wariantów technologicznych, lokalizacyjnych i organizacyjnych nie pomijając, tzw. wariantu zerowego, czyli rezygnacji z inwestycji. Warianty te, obiektywnie wybrane, powinny być także obiektywnie porównane pod względem wpływów środowiskowych (także pozytywnych). Wszelkie warianty technologiczne należy porównać z rozwiązaniami stosowanymi w dobrej polskiej praktyce oraz w krajach rozwiniętych, a także, jeśli to możliwe, z tzw. wariantem ekologicznym, najkorzystniejszym dla środowiska. Głównymi kryteriami są standardy rozwoju zrównoważonego (czysta produkcja, minimalizacja zczерpywania zasobów nieodnawialnych, akceptowalny ekologicznie produkt i możliwość jego recyklingu, energooszczędność i pozytywny wpływ na zagospodarowanie terenu). Bardzo istotnym elementem analizy jest określenie zagrożeń i korzyści dla innych użytkowników środowiska, także zagrożeń i korzyści bardzo pośrednich i perspektywicznych. W przyszłości będą tu zastosowane procedury Najlepszych Dostępnych Technik (BAT).

Bardzo ważnym elementem wszystkich ocen, zwłaszcza na etapie *wzizt* jest zestawienie listy koniecznych i zalecanych zabiegów łagodzących.

Oceny wykonywane na etapie *pnb* powinny zawierać recenzję projektu technicznego/budowlanego ze szczególnym zwróceniem uwagi na to, czy wypełnia on zalecenia zapisane w decyzji *wzizt*. Dobrym zwyczajem jest sporządzenie rodzaju tabeli określającej punkt po punkcie w jaki sposób wypełniono te zalecenia i czy wykonawca oceny uważa to za wystarczające.

Z oczywistych względów oceny oddziaływania na środowisko obiektów istniejących powinny zawierać konkret-

ne dane dotyczące eksploatacji środowiska (pobór wody, zrzut ścieków, emisje, wytwarzanie odpadów itd.). Jest także konieczne udokumentowanie i skomentowanie wypełniania wszelkich obowiązujących zezwoleń środowiskowych (w tym bardzo precyzyjnie śledzonej dziś sfery gospodarki odpadami).

W Polsce nie ma ograniczeń objętościowych ekspertyz OOS. Niekiedy są to obfite, kilkuset stronicowe opracowania wymagające odpowiedniego przygotowania od czytelnika. Tendencje europejskie to komprimowanie takich dokumentów i przenoszenie treści technologiczno-technicznych do opracowań projektowych.

Tu wyjaśnienia wymaga kwestia zleceńodawcy oceny. W przypadku inwestora prywatnego jedynym rozwiązaniem jest pokrycie kosztów przez niego. Możliwość wystąpienia tzw. „życziwości zleceniobiorcy” wykluczyć powinien proces weryfikacji ocen (komisje wojewódzkie i ministerialna) oraz wzrastająca niezależność i odpowiedzialność ekspertów. Inwestycje, dla których zamawiającym powinno być państwo (także oceny strategiczne) wymagają otwartego procesu przetargowego z wysoką rangą wymagań merytorycznych.

Należy wreszcie pamiętać, że ocena jest ważna (tzn. jest niezależną ekspertyzą) tylko wtedy kiedy nie zmieniają się warunki wyjściowe ocenianej inwestycji (konceptcja, projekt techniczny). Nie można także powielać ocen, nawet jeśli warunki lokalizacyjne i technologiczne są identyczne. Ocena jest bowiem także rodzajem protokołu z negocjacji środowiskowych. Ich celem jest zawsze osiągnięcie jak największych korzyści dla środowiska. Każdorazowo możliwości wynegocjowania takich korzyści są odmienne. Powyższe oznacza więc, że wykonujący ocenę nie powinien poprzestawać na wykazaniu zgodności projektu z normami ekologicznymi (co często ma miejsce), ale szukać szans na maksymalizację ograniczania niekorzystnych oddziaływań.

Oceny strategiczne — przyszłość OOS

Kolejnym wyzwaniem jest zwiększenie roli tzw. ocen strategicznych (SEA..., 1998). Obecnie do takich można zaliczyć tylko niektóre z prognoz środowiskowych. Za główne zalety SOOS (strategiczne oceny oddziaływania na środowisko) należy uznać to, że:

□ Mogą rozszerzyć bazę dla podejmowania decyzji poprzez: poprawę wewnętrznej spójności, bardziej systematyczne rozpatrywanie aspektów środowiskowych, polepszenie systemu gromadzenia danych, dokładniejsze ustanawianie celów i prezentację różnych wariantów, które powinny być wzięte pod uwagę;

□ Mogą zapewnić większą świadomość istnienia problemów związanych z ochroną środowiska i ochroną zdrowia wśród decydentów, przyczyniając się do poprawy jakości podejmowanych decyzji;

□ Mogą być użyte w celu racjonalizacji OOS wykonywanych dla poszczególnych projektów. SOOS mogłyby obniżyć koszty wykonywanych indywidualnie OOS oraz mogłyby ułatwić wpływ na sam sposób przeprowadzania OOS. Co więcej, mogłyby zawierać ocenę narastającego wpływu różnych czynników na środowisko lub jednocześnie ich występowania;

□ SOOS umożliwiają uwzględnienie rozwiązań alternatywnych i zastosowanie środków łagodzących oraz optymalizacji kosztów realizacji na bardzo wczesnym etapie podejmowania decyzji;

□ Zastosowanie procedury SOOS zwiększa rolę szeroko rozumianej opinii publicznej w podejmowaniu decyzji strategicznych i może jednocześnie wzmocnić świadomość wagi podejmowanych decyzji i ich związku z ochroną zdrowia i środowiska oraz z zrównoważonym rozwojem;

□ Ułatwiają wprowadzenie zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem do programów i planów politycznych. Mogą w szczególności pomóc wprowadzać politykę opartą na podstawowych zasadach ochrony środowiska.

Procedury postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko realizacji planów i programów, wynikając z uregulowań ustawowych, powinny wykorzystywać dotychczas wypracowane zasady i metody postępowania w zakresie ocen oddziaływania na środowisko dla inwestycji oraz doświadczenia zdobyte w ramach procedur dotyczących prognoz skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze. Korzystanie z bogatych doświadczeń znacząco skróci czas konieczny do pełnego, efektywnego uruchomienia procedur.

Możliwe do stosowania metody można w zasadzie podzielić na dwie grupy:

□ Metody stosowane w ocenach oddziaływania na środowisko projektów inwestycyjnych—przedsięwzięć, przede wszystkim do: identyfikacji wpływów, porównań wariantów, prognozowania wielkości wpływów, prezentacji wyników;

□ Metody stosowane w innych sektorach, takich jak: polityka, planowanie, przede wszystkim: analiza scenariuszy, analiza symulacyjna, modele wejście—wyjście, modele systemowe, analizy wielokryterialne, analizy strat i zysków, analizy ryzyka.

Biorąc pod uwagę współzależność różnych dokumentów strategicznych i planistycznych oraz ich ocen, dokonanych na podstawie przedłożonych prognoz, będzie konieczne pilne określenie zasad konsultowania zakresu problemowego poszczególnych prognoz, celem zachowania koniecznych wzajemnych relacji między nimi oraz uzyskania gwarancji ich komplementarności i porównywalności. Pierwszoplanowym zadaniem staje się określenie podstawowych wymagań stawianych prognozom opracowywanym na szczeblu krajowym (konceptcja przestrzennego zagospodarowania kraju, narodowa strategia rozwoju regionalnego, sektorowe polityki i programy) a także wojewódzkim (strategia rozwoju województwa, programy wieloletnie, plany zagospodarowania przestrzennego), tak by ujednoczone podejście umożliwiło rozwinięcie i uszczegółowienie zapisów zawartych w prognozach oraz zapewniało spójność w układach terytorialnych.

Procedury w sprawie ocen oddziaływania na środowisko realizacji planów i programów powinny opierać się na:

□ Systematyczne postępowania, — elastyczny schemat postępowania, umożliwiający dostosowanie do specyfiki konkretnej oceny i wykonywanej na jej potrzeby, prognozy oddziaływania na środowisko;

□ Kompleksowości podejścia — traktowanie środowiska jako złożonego systemu przyrodniczego, uwzględnienie wszystkich potencjalnych wpływów, określenie ich wagi i znaczenia, rozważenie wszystkich racjonalnych wariantów;

□ Interdyscyplinarności badań i ocen — uwzględnienie wszelkich aspektów; uwarunkowania środowiskowe, społeczne, ekonomiczne, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;

□ Jawności — upublicznienie postępowania, ściśle określenie sytuacji wymagających zastosowania zasady poufności;

□ Udziale społecznym — elastyczny schemat postępowania, umożliwiający dostosowanie do specyfik postępowania na różnych szczeblach opracowywania i uzgadniania dokumentów.

Bardzo wiele niewiadomych dotyczących procedur ocen strategicznych, brak szerszych doświadczeń europejskich i światowych, trudności w ich ocenie, duża niepewność w ocenie skutków i efektywności stosowanych procedur, a także złożoność polskich uregulowań prawnych nie pozwalają na zaprezentowanie dobrych rozwiązań.

Opisana wyżej poważna rola OOŚ w dzisiejszym zarządzaniu środowiskiem wynika z samej zasady oceniań skutków ingerencji człowieka w środowisku. Zasada jest teoretycznie prosta: zidentyfikować zmiany (obecne i przyszłe) i uzgodnić wariant działania najmniej obciążający środowisko. Procedura OOŚ ogranicza się do analizy strat i korzyści środowiskowych (rozumianych możliwie szeroko) i nie ma formalnego obowiązku wkraczania na inne pola argumentów (ekonomiczne, polityczne, społeczne). Ale już nie od dziś te pozaśrodkowe elementy są w ocenach widoczne, niekiedy eksponowane.

Tak jak dokonuje się przewartościowanie postaw społeczeństwa oraz wekslowanie priorytetów cywilizacyjnych ku łagodniejszym formom eksploatacji Ziemi, tak obiektywne kryteria OOŚ stają się przydatne nie tylko w klasycznym zastosowaniu przy procedurze inwestycyjnej.

Literatura

HOLTZ S. 1991— Issues in the Environmental Assessment of Policy: A Research Prospectus. Draft paper prepared for the Canadian Environmental Assessment Research Council, Ottawa, Canada.

JENDROŚKA J. 1997 — Ocena oddziaływania na środowisko, fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych. Centrum Prawa Środowiskowego. Wrocław.

JENDROŚKA J. 2001 — Rządowy projekt ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko na tle istniejącej regulacji prawnej w Polsce, prawa UE oraz Konwencji z Espoo i Aarhus, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Ekspertyza nr 220.

KASSENBERG A. & TYSZECKI A. 2000 — System ocen oddziaływania na środowisko. Problemy Ocen Środowiskowych, 4: 7–10.

LENART W. & TYSZECKI A. (red.) 1998 — Poradnik przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko, Gdańsk.

LENART W. (red.) 2000 — Rola konsultacji i negocjacji społecznych w procedurze uzgadniania inwestycji zmieniających środowisko, Ekokonsult, Gdańsk.

Towards a National Sustainable Development Strategy for Canada, 1994 — Canadian Choices for Transitions to Sustainability, Ottawa, Canada, 5: 16–36.

TYSZECKI A. (red.) 2001— Nowe regulacje dotyczące ocen oddziaływania na środowisko oraz dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, Ekokonsult, Gdańsk.

WISZNIEWSKA B. JENDROŚKA J. & 2002 — Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planów przedsięwzięć. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.

ŻELAZIŃSKI J. 2001— Jak uniknąć dyletantyzmu w OOŚ? Problemy Ocen Środowiskowych, 1: 44–48.