

ANDRZEJ TYSZECKI

STRATEGICZNE OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO JAKO INSTRUMENT POLITYKI PRZESTRZENNEJ

1. Wprowadzenie

Procedury planowania przestrzennego w różnym stopniu zająbiają się z procedurami ochrony środowiska. Istotną zmianę jakościową w tym zakresie wprowadza *Ustawa z 9 listopada 2000 r. w sprawie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. *Ustawa* zmienia podejście do procesu przeprowadzania OOS rozszerzając ten obowiązek z przedsięwzięć inwestycyjnych na plany, programy i polityki.

O tym, że oceny oddziaływania na środowisko są narzędziem umożliwiającym wdrażanie rozwoju zrównoważonego, napisano w ostatnich latach wiele. Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko można zdefiniować np. jako „...sformalizowany, systemowy i kompleksowy proces oceny skutków środowiskowych polityk, planów i programów oraz ich wariantów włącznie z przygotowaniem pisemnego raportu zawierającego wnioski z tej oceny oraz wykorzystania tych wniosków w publicznym procesie podejmowania decyzji”. (*Strategic environmental assessment*, R. Therivel, E. Wilson, S. Thompson, D. Heaney, D. Pitchard, London). Jest to zatem procedura oceny zintegrowanych oddziaływań na środowisko polityk, planów i programów.

Wymóg poddania planów, programów i polityk procedurze oceny oddziaływania na środowisko zawarty jest w projekcie dyrektywy COM/96/511 wraz ze zmianami zawartymi w projekcie COM/99/73, znajdującymi się w końcowym etapie wspólnotowej ścieżki legislacyjnej. Zgodnie z *Ustawą z 9 listopada 2000 r.* dostęp do

informacji o środowisku oraz postępowanie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do:

- projektów dokumentów opracowań planistycznych:
 - koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju;
 - planów zagospodarowania przestrzennego województw;
 - miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
- projektów dokumentów sektorowych (programów, polityk, strategii) opracowywanych na poziomie krajowym lub wojewódzkim, których realizacja może oddziaływać na środowisko, a których wykonanie przewidziane jest w ustawach; dotyczy to m.in. dziedziny:
 - przemysłu;
 - energetyki;
 - transportu;
 - gospodarki odpadami;
 - gospodarki wodnej;
 - telekomunikacji;
 - turystyki;
- projektów przedsięwzięć inwestycyjnych mogących znacznie oddziaływać na środowisko.

2. Uwarunkowania metodyczne

Brak krajowych oraz ograniczona liczba zagranicznych przykładów wdrażania SOOS skłaniają do zaadaptowania sprawdzonej i ugruntowanej metodyki OOS dla potrzeb ocen strategicznych. Oczywiście jest jednak potrzeba jej rozwijania oraz dostosowywania do specyfiki i potrzeb opracowywania prognoz do strategii, polityk, planów i programów (PPP). Oceny oddziaływania na środowisko projektów opierają się lub powinny się opierać na systematyce postępowania, kompleksowości podejścia, interdyscyplinarności badań i ocen oraz na jawności i udziale społecznym. Te cechy, odzwierciedlane kolejno w poszczególnych etapach procedury, powinny stać się podstawą przeprowadzenia SOOS.

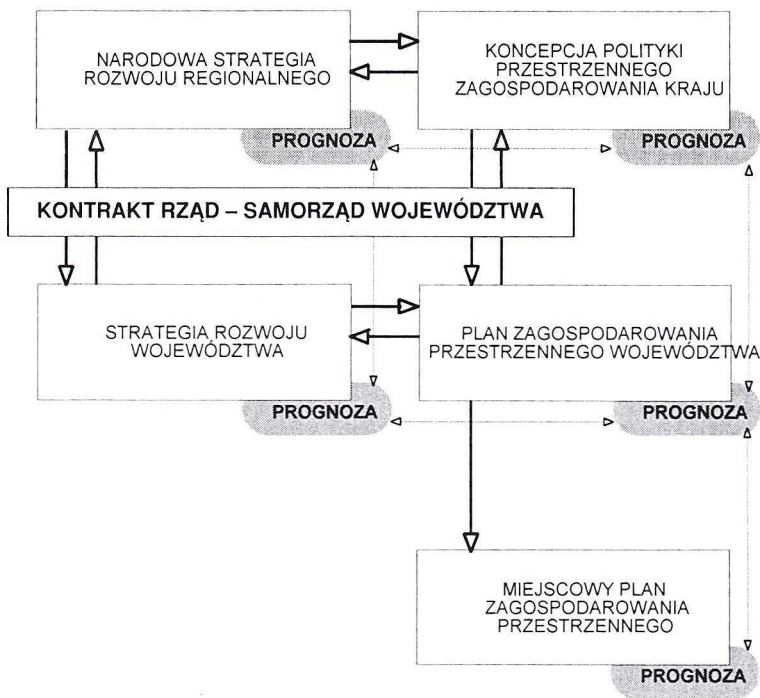
Ujęcie systemowe – może być zagwarantowane dzięki schematowi postępowania, który jednak musi być na tyle elastyczny, aby umożliwić dostosowanie zadań cząstkowych do celu i potrzeb działania, czyli specyfiki konkretnej oceny. Kolejno powinny po sobie następować:

1. Opis strategii, polityki, programu lub planu.
2. Screening – zakwalifikowanie odpowiedniego dokumentu do przeprowadzenia SOOS.
3. Sformułowanie celu PPP w odniesieniu do celów ochrony środowiska. Możliwe metody to: listy sprawdzające, konsultacje ze specjalistami, ocena istniejących i planowanych standardów środowiskowych, wstępne konsultacje społeczne.
4. Scoping – ustalenie skali i zakresu procesu SOOS obejmujące:
 - identyfikację rozwiązań wariantowych, które spełniają cele ochrony środowiska oraz zapewniają spełnienie celu i potrzeby PPP;
 - identyfikację głównych zagrożeń środowiskowych wynikających z realizacji/zaniechania PPP i przełożenie ich na skutki społeczne/gospodarcze/przestrzenne;
 - identyfikację informacji na temat istniejącej bazy danych środowiskowych;
 - określenie stopnia szczegółowości przyszłych badań pod kątem efektywności wykorzystania nowych informacji dla potrzeb oceny strategicznej PPP; określenie tych aspektów środowiskowych, dla których należy bezwzględnie zebrać informacje konieczne do prognozowania wpływów, a także określenie luk w informacjach i potencjalnej niepewności prognozowania;
 - określenie zalecanych metod, które mogą być skutecznie i efektywnie zastosowane przy kolejnych etapach procedury SOOS; określenie niezbędnych środków (finansowych, organizacyjnych, ludzkich) oraz czasu trwania procedury;
 - identyfikację i włączenie w proces zainteresowanych stron (instytucje, organizacje, organy administracji rządowej i samorządowej, organizacje społeczne), które mogą skutecznie pomóc w przeprowadzaniu strategicznej oceny, zgodnie z ideą rozwoju zrównoważonego).
5. Analizy stanu istniejącego środowiska, który może podlegać negatywnym wpływom wynikającym z wdrożenia PPP. Identyfikacja i opis obszarów/zasobów/gatunków zagrożonych. Zalecane metody to: wykorzystanie istniejącej bazy danych oraz określenie jej zawartości i dostępności (m.in. dane z monitoringu, GIS, zdjęcia lotnicze, mapy, plany inwentaryzacji, analizy, studia); badania uzupełniające i inne.

6. Prognoza i ocena głównych oddziaływań powodowanych wdrożeniem PPP na poszczególne elementy środowiska, ekosystemy, krajobraz i dziedzictwo kulturowe. Określenie zgodności ze standardami środowiskowymi. Identyfikacja wpływów nieodwracalnych, długoterminowych, o dużym zasięgu przestrzennym, skumulowanych, wtórnych. Określenie niepewności prognozowania. Zalecane metody prognostyczne: techniki prognozowania dla poszczególnych elementów środowiska (modelowanie matematyczne, fizyczne, przez analogię, ekspertów); metody porównawcze: listy sprawdzające, matryce; konsultacje społeczne i inne.
7. Ocena porównawcza wariantów PPP pod kątem wielkości i znaczenia potencjalnych oddziaływań na środowisko na tle skutków politycznych, społecznych i ekonomicznych. Zalecane metody: matryce, technika Delficka, analizy korzyści/strat, porównania z normami i inne.
8. Określenie działań i środków minimalizujących negatywne oddziaływanie środowiskowe. Odniesienie do aspektów ekonomicznych i społecznych.
9. Zintegrowanie wniosków SOOS z ogólną oceną SOOS.
10. Sporządzenie raportu SOOS (czytelność, kompleksowość), publiczny przegląd (zastosowanie specyficznych metod konsultacyjnych, aby otrzymać reprezentatywne i rzetelne oceny raportu, jego adekwatności oraz zawartości merytorycznej, a zwłaszcza znaczenia skutków środowiskowych). Uzupełnienia.
11. Decyzja dotycząca PPP.
12. Wdrożenie PPP.
13. Monitoring skutków środowiskowych powstałych w wyniku PPP.

Biorąc pod uwagę współzależność różnych dokumentów strategicznych oraz ich ocen (ryc. 1) konieczne jest pilne określenie zasad konsultowania zakresu problemowego poszczególnych prognoz, aby zachować pewne istotne relacje między nimi, uzyskać ich względną porównywalność oraz komplementarność. Dotyczy to zarówno poziomu krajowego, jak i wojewódzkiego. Mnogość podmiotów odpowiadających za programowanie i planowanie strategiczne powoduje, że pilne staje się określenie podstawowych wymagań stawianych prognozom opracowywanym na poziomie krajowym od *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* do narodowej strategii rozwoju regionalnego, sektorowych i branżowych programów i polityk. Jednocześnie

wymienione dokumenty będą miały ścisłe odniesienia do dokumentów opracowywanych przez zarządy województw. Chodzi o logiczną koordynację merytoryczną prognoz, które są nie tylko dokumentami, ale na podstawie których będą przeprowadzane postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko. Rzecz w tym, aby prognozy na szczeblu krajowym do odpowiednich dokumentów tworzyły pewien logiczny układ, jak również aby prognozy na poziomie wojewódzkim, wykonywane do strategii regionalnej oraz planu zagospodarowania były wykonywane według ujednoczonego podejścia, umożliwiającego rozwinięcie oraz uszczegółowienie zapisów zawartych w prognozach do dokumentów rządowych i zapewniały spójność w układach terytorialnych, np. ze względu na styk jednego województwa z innymi oraz konieczność rozwiązywania wynikających z tego problemów.



Ryc. 1. Współzależności niektórych dokumentów planistycznych i ich prognoz

Na tym tle zarysowuje się ogromny zakres zadań stojący przed Ministerstwem Środowiska, w tym Komisją ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko.

Trudność i złożoność sytuacji polega m.in. na tym, że krajowe doświadczenia w zakresie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko są bardziej niż mizerne. Nie ma też ośrodka, który mógłby nadać ton pracom metodycznym. Jednocześnie zaś część dokumentów, jak np. *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* oraz strategię rozwoju regionalnego województw zostały uchwalone bez ocen strategicznych (prognoz). W tej sytuacji wydaje się, że najwłaściwsze byłoby skoncentrowanie wysiłków nad koncepcyjnym i metodycznym ukierunkowaniem prognoz do planów zagospodarowania przestrzennego województw. Prognozy te powinny być sporządzane równoległe z planami według ujednoczonego podejścia, umożliwiające nie tylko prognozowanie środowiskowych skutków planowanego rozwoju, ale również rozwiązywanie problemów stykowych, wymagających integralnego ich diagnozowania oraz podejmowania decyzji w trudnych sprawach wiążących dwa lub więcej województw. Szczególne miejsce prognoz do planów zagospodarowania przestrzennego województw wynika również z tego, że będą one dokumentem zapewniającym koordynację rozmieszczenia przedsięwzięć celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, decydujących o funkcjonowaniu podstawowych dziedzin życia społecznego i gospodarczego.

3. Problemy związane z wdrażaniem ocen strategicznych

Podstawowym problemem przy wdrażaniu strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest dobranie praktycznych narzędzi umożliwiających zobiektywizowaną ocenę programów, polityk i planów. Sprowadza się to przede wszystkim do opracowania zestawu metod do zastosowania przy wykonywaniu prognoz. Można przyjąć, że metody te dzielą się na dwie grupy:

- stosowane tradycyjnie do identyfikacji wpływów środowiskowych związanych z realizacją projektów;
- stosowane w innych niż ochrona środowiska sektorach: polityce, planowaniu gospodarczym (np. analizy scenariuszowe, analizy symulacyjne, modelowanie systemowe, analizy wielokryterialne, analizy strat i zysków, analizy ryzyka).

Brak doświadczeń oraz duża niepewność we wprowadzaniu strategicznych ocen oddziaływania na środowisko sprawiają, że na obecnym etapie najważniejsze są działania zmierzające do zintegrowania ocen strategicznych z procedurami planistycznymi i decyzyjnymi. Należy przede wszystkim poszukiwać odpowiedzi na pytania:

- Jak powinna wyglądać współzależność ocen strategicznych różnych dokumentów opracowywanych na poziomie krajowym i wojewódzkim oraz ich relacja do ocen oddziaływania na środowisko konkretnych przedsięwzięć?
- Jakie uwarunkowania środowiskowe, społeczne, ekonomiczne i polityczne powinny być uwzględniane przy opracowywaniu projektów planów, programów i polityk?
- Jak monitorować skutki podjętych decyzji?

Nie odpowiadając wprost na tak sformułowane pytania, można zarysować ogólne relacje między instrumentami planistycznymi a instrumentami ochrony środowiska.

Prognozy i oceny oddziaływania na środowisko są ustawowymi procedurami i instrumentami wspierania oraz weryfikacji instrumentów polityki przestrzennej. Cechą procedur OOS jest to, że są one stosowane w odniesieniu do:

- projektów dokumentów wymaganych ustawowo, a sporządzanych przez organy administracyjne na szczeblu krajowym i wojewódzkim;
- nowych jakościowo procesów w gospodarce przestrzennej wymagających stosowania nowych metod planowania i programowania rozwoju;
- uspołecznienia procesów decyzyjnych przez zapewnienie dostępu do informacji o szeroko rozumianych aspektach środowiskowych planowanego rozwoju lub zagospodarowania oraz zagwarantowania szerokiego udziału wszystkim zainteresowanym w postępowaniach związanych z rozpatrywaniem projektów dokumentów planistycznych, lokalizowaniem inwestycji z uwzględnieniem różnorodnych uwarunkowań przestrzennych.

W przypadku wymienionych cech strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (SOOS) oraz ocen oddziaływania na środowisko (OOS) inwestycji należy traktować je jako silnie wzmacniające tradycyjne instrumenty polityki przestrzennej w kształtowaniu rozwoju kraju, regionów i struktur lokalnych.

Kreowanie strategii, programów, polityk będzie podlegało weryfikacji przez sporządzanie prognoz, analizujących podstawowe dokumenty

ze względu na kompleksowość analiz, uwzględnianie najkorzystniejszych ekologicznie alternatyw, uwzględnianie różnorodnych aspektów. W ten sposób prognozy do projektów planów, strategii i polityk będą instrumentami tworzenia polityki przestrzennej zgodnej z Nową Polityką Ekologiczną, opartą na zasadach rozwoju zrównoważonego, poszanowania zasobów, zachowania różnorodności biologicznej itp.

Uwzględniając konieczność wzmocnienia systemu regulacji w kształtowaniu rozwoju kraju, prognozy i oceny powinny stymulować wzajemne relacje:

- polityki przestrzennej;
- planowania przestrzennego;
- mechanizmu podejmowania decyzji przestrzennych.

Różnorodne aspekty polityki przestrzennej powinny być uwzględniane w SOOS projektów dokumentów opracowywanych na szczeblu krajowym i regionalnym. Ich rezultatem będzie ustalanie hierarchii celów długo- i średniookresowych oraz środków umożliwiających ich osiągnięcie w zmieniających się uwarunkowaniach gospodarczych, społecznych i innych.

Planowanie przestrzenne na poziomie regionalnym i lokalnym będzie tworzyć projekcje przekształcania i zagospodarowania przestrzeni weryfikowane prognozami (SOOS), z uwzględnieniem stanu istniejącego i procesów zachodzących w środowisku, występujących problemów, a także relacji nadrzędnych celów środowiskowych wynikających z priorytetów krajowych i międzynarodowych w aspekcie skutków realizacji projektu planu.

Podejmowanie decyzji przestrzennych powinno przede wszystkim umożliwiać realizację inwestycji służących celom publicznym, obejmującym zadania rządowe i wojewódzkie.

4. Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko instrumentem wdrażania zasad rozwoju zrównoważonego

Planowanie strategiczne i programowanie rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym podlega od 1. 01. 2001 r. procedurom weryfikacyjnym związanym z przeprowadzaniem strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Oznacza to wymóg praktycznej przydatności

tych ocen do podejmowania rozstrzygnięć w najważniejszych kwestiach związanych z rozwojem kraju w horyzoncie średnio- i długookresowym. Niezależnie więc od wielu problemów, związanych z pionierskim okresem wdrażania strategicznych ocen środowiskowych, należy podkreślić to, że organy administracji rządowej i samorządowej są ustawowo zobligowane do poddawania ocenie projektów różnych dokumentów sektorowych, branżowych i przestrzennych, opracowywanych przez organy administracji na szczeblu krajowym i wojewódzkim.

Należy przede wszystkim podkreślić prewencyjny charakter ocen strategicznych, umożliwiających wczesną identyfikację zagrożeń związanych z rozwojem wybranego sektora lub zagospodarowaniem regionu. Istotne jest również upublicznienie analiz i wniosków dostępnych dla wszystkich za pośrednictwem publicznie dostępnego wykazu prowadzonego przez organ administracyjny bądź za pośrednictwem strony www. Tworzy to warunki do udziału w publicznej dyskusji nad kształtowaniem rozwoju, kierunkami przemian cywilizacyjnych itp. nie tylko wąskiej grupie decydentów i ekspertów, ale umożliwia dostęp do informacji wszystkim zainteresowanym na etapie poprzedzającym podjęcie decyzji o wyborze konkretnej opcji rozwojowej, kierunków zagospodarowania lub preferencji dla wybranego programu, wnoszonego przez rząd do Sejmu.

W przypadku strategicznych ocen do projektów dokumentów sektorowych lub przestrzennych oceny te powinny służyć:

- autorom dokumentu (programu, planu, polityki) przy formułowaniu kierunków lub zasad rozwoju, zagospodarowania itp.;
- społeczeństwu w celu uświadomienia korzyści i zagrożeń związanych z realizacją konkretnej opcji rozwoju;
- zasiadającym w organach przedstawicielskich uświadomieniu konsekwencji podejmowanych rozstrzygnięć;
- organom administracji ocenie zgodności z dokumentami nadrzędnymi, jak np. Polityka Ekologiczna Państwa, *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*.

Oceny strategiczne w ten sposób nabierają ogromnego znaczenia dla realizacji polityki ekologicznej państwa oraz tworzenia podstaw rozwoju zrównoważonego w okresie sporządzania projektów wielu dokumentów strategicznych przez rząd i poszczególne ministerstwa, zarządy województw itp. Konieczne jest weryfikowanie ich wzajemnych współzależności przez oceny strategiczne. Umożliwiają one bowiem zintegrowanie programowania rozwoju i planowania przestrzennego

szczebla krajowego i regionalnego z rozmieszczeniem zadań zawartych w programach rządowych. Jest to więc także istotne dla integralnego traktowania przestrzeni przyrodniczej i antropogenicznej.

Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko projektów dokumentów planistycznych na szczeblu krajowym i regionalnym mają wysoki potencjał ekoinnowacyjności. Jego wykorzystanie zależy jednak nie tylko od ścisłego powiązania systemu ocen strategicznych z systemem planowania zagospodarowania przestrzennego. Jest także w dużym stopniu uzależniony od uwarunkowań politycznych, prawnych, proceduralnych i instytucjonalnych. Dowodem na to jest dokument *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* przyjęty przez Sejm w grudniu 2000 r. bez próby dokonania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* powinna być aktualizowana okresowo raportami o stanie zagospodarowania kraju oraz programami zawierającymi zadania rządowe służącymi realizacji celów publicznych. Te ostatnie rodzaje dokumentów w formie projektów z mocy ustawy będą musiały być poddane procedurom ocen strategicznych. Należy się przede wszystkim zastanowić, czy i jak podjąć procedurę oceny strategicznej już zatwierdzonej *Koncepcji polityki*, jeśli mają one przeniknąć do sfery planowania i programowania rozwoju.

Następnym dylematem jest sposób podejścia do formułowania programów rządowych służących realizacji celów publicznych. Oceny strategiczne tych programów będą wyznaczały „ramy” dla przenoszenia tych zadań do planów zagospodarowania przestrzennego województw, w sytuacji, gdy strategię rozwoju regionalnego zostały uchwalone bez udziału ocen strategicznych. Styk programu rządowego z planem zagospodarowania przestrzennego będzie określał pole rzeczywistej swobody dla lokalizacji inwestycji celu publicznego, zapisanych w kontrakcie wojewódzkim.

Przed strategicznymi ocenami oddziaływania na środowisko sprzężonymi z instrumentami polityki przestrzennego zagospodarowania kraju stają więc następujące dylematy:

- Czy powinno się poddać strategicznej ocenie zatwierdzoną *Koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*?
- Jeśli odpowiedź na powyższe pytanie będzie przecząca – to czy przy aktualizowaniu tego dokumentu lub wdrażaniu programów zadań rządowych będzie istniał właściwy układ odniesienia umożliwiający formułowanie wiarygodnych, ale przecież wycinkowych ocen strategicznych?

- Jak zatem sporządzić ocenę strategiczną projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa w sposób iteracyjny, w powiązaniu z kolejnymi fazami tworzenia tego dokumentu?

Na dwa pierwsze pytania nie ma jednoznacznych odpowiedzi. Natomiast w przypadku pytania trzeciego należałoby sugerować włożenie głównego wysiłku we wdrażanie ocen strategicznych właśnie od planów zagospodarowania przestrzennego województw. Merytoryczne potraktowanie oceny strategicznej tych planów w sytuacji zatwierdzonych strategii tworzy szansę rzeczywistego oddziaływania ocen strategicznych na kształt polityki, regulacji i decyzji przestrzennych. Uwzględniając przy tym sprzężenie planów zagospodarowania przestrzennego województw z narzędziami kształtowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, należy podkreślić szczególne znaczenie oceny strategicznej tych planów dla procesów harmonizowania i równoważenia zagospodarowania przestrzennego.

5. Zamiast konkluzji

Nadrzędną zasadą polityki ekologicznej państwa w pierwszej dekadzie XXI stulecia będzie zasada zrównoważonego rozwoju. Jej praktyczne wdrożenie będzie zależało od zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz zapewnienia integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi i polityką przestrzenną.

Uspołecznienie polityki i procedur ekologicznych stworzy instytucjonalne, prawne i materialne warunki udziału obywateli, grup społecznych i organizacji samorządowych w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju oraz ładu przestrzennego.

Wdrożenie nowego prawa środowiskowego dotyczącego prognoz i ocen oddziaływania na środowisko umożliwi pełniejsze i bardziej skuteczne realizowanie zasady przezorności stosowanej powszechnie w krajach rozwiniętych, umożliwiającej wczesne i bezpieczne identyfikowanie i rozwiązywanie problemów środowiskowych. Umożliwi integrację działań różnych szczebli administracji publicznej w tworzeniu spójnego systemu zarządzania środowiskowego zgodnego z celami polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.