

Bogusława Kram

Etapowe sporządzanie ocen oddziaływania na środowisko (Z praktyki wykonywania ocen oddziaływania na środowisko)

Teoria i praktyka etapowego sporządzania ocen oddziaływania na środowisko

Zmiana procedur lokalizacji inwestycji, jaka nastąpiła na przełomie lat 1994/1995 poprzez zastąpienie ustawy o planowaniu przestrzennym ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym spowodowała zmiany w obowiązujących przepisach prawnych dotyczących sporządzania ocen oddziaływania na środowisko.

W świetle nieobowiązującej już ustawy z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym inwestor występując z wnioskiem o udzielenie wskazań lokalizacyjnych do odpowiedniego organu (Centralny Urząd Planowania - dla inwestycji o znaczeniu krajowym, wojewoda - dla inwestycji o znaczeniu wojewódzkim i organ gminy - dla inwestycji o znaczeniu lokalnym) nie musiał wskazywać przewidywanego przez siebie miejsca dla realizacji planowanego przedsięwzięcia. Miejsce to (lub miejsca) powinien wskazać odpowiedni do rodzaju (kategorii) inwestycji jeden z wyżej wymienionych organów. Inwestor mógł wybrać spośród wskazanych mu lokalizacji taką, która mu najbardziej odpowiadała i dla wybranej lokalizacji wystąpić o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji. Ocena oddziaływania na środowisko (w przypadku, gdy była to inwestycja szczególnie szkodliwa dla środowiska i zdrowia ludzi lub określona przez wojewodę jako mogąca pogorszyć stan środowiska) dołączana do wniosku o udzielenie wskazań lokalizacyjnych nie mogła w takim przypadku, oczywiście teoretycznie, odnosić się do konkretnej lokalizacji (zagospodarowania przestrzennego, stanu środowiska itp.). Dopiero na etapie ustalania lokalizacji kompleksowa ocena oddziaływania na środowisko mogła uwzględniać występujące w wybranej przez inwestora lokalizacji uwarunkowania przestrzenne i środowiskowe.

Jednak praktyka najczęściej była odmienna od wyżej opisanej, wynikającej z przepisów prawa. Inwestorzy sami proponowali jedną konkretną lokalizację (a tylko w wyjątkowych przypadkach kilka lokalizacji) dla zamierzonego przedsięwzięcia już na etapie ubiegania się o wskazania lokalizacyjne. Tak więc najczęściej już na etapie przygotowywania wniosku o wydanie wskazań lokalizacyjnych możliwe było sporządzenie oceny oddziaływania na środowisko uwzględniającej konkretne uwarunkowania środowiskowe i przestrzenne.

W praktyce więc oceny oddziaływania na środowisko sporządzane dla etapu wskazań lokalizacyjnych i ustalania lokalizacji mogły różnić się jedynie szczegółowością i dokładnością wynikającą z głębszego rozeznania technologii i zaawansowania prac projektowych.

Obowiązujące od początku 1995r. przepisy prawne, a w szczególności ustawa z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziły jeden stopień dochodzenia do lokalizacji inwestycji - ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Tak więc dla tego samego terenu mogą zostać wydane takie decyzje różnym (więcej niż jednemu) wnioskodawcom. Z wnioskiem o wydanie takiej decyzji w każdym przypadku (poza autostradami, dla których tryb ustalania lokalizacji pozostał dwustopniowy) zwraca się inwestor do organu gminy dołączając do niego odpowiednią ocenę oddziaływania na środowisko. Dotyczy to inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi i inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska (dla pozostałych inwestycji nie jest wymagane sporządzenie oceny oddziaływania na środowisko poza przypadkiem wynikającym ze zobowiązania inwestora - przez wojewodę - do sporządzenia oceny na podstawie art.70 ust.1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska). Oceny takie, różniące się w zależności od rodzaju inwestycji zakresem, określają wpływ na konkretne otoczenie, jego zagospodarowanie i występujący tam stan środowiska. Wydawałoby się, że w takiej sytuacji prawnej nie zachodzą przypadki, gdy ocena jest sporządzana bez znajomości konkretnej lokalizacji i wynikających z niej uwarunkowań.

W praktyce występują jednak przypadki, gdy do wyboru lokalizacji trzeba, jak dawniej, dochodzić etapowo. Wiąże się to z koniecznością odmiennego podejścia do trybu sporządzania ocen oddziaływania na środowisko.

Przypadki i sytuacje, w których obecnie może zaistnieć potrzeba etapowego sporządzania ocen

Poniżej opisana została sytuacja, która wystąpiła w praktyce sporządzania przez PROEKO Sp. z o.o. w Warszawie jednej z ocen oddziaływania na środowisko. Podobne przypadki dotyczyć mogą sytuacji, gdy na jakimś terenie obowiązują uwarunkowania lub zakazy, np. wynikające z ustaleń zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.) lub z aktów prawnych ustanawiających specjalne strefy ekonomiczne.

W przypadku, gdy w określonych przepisach np. gminnych (m.p.z.p.) lub innych powołujących specjalne strefy ekonomiczne zawarte są uwarunkowania środowiskowe, a zwłaszcza drastycznie ograniczające możliwość emisji zanieczyszczeń, wytwarzania odpadów, itp. i poszukiwane jest przez inwestora miejsce (teren), w którym mógłby zrealizować projektowane przez siebie przedsięwzięcie, zajść może potrzeba sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko w dwóch etapach.

Etap I oceny pozwoliłby na określenie np. rodzaju i wielkości emisji zanieczyszczeń, ilości i kategorii wytwarzanych odpadów, bez ścisłego określania wpływów bezpośrednich i pośrednich na środowisko. Taki etap oceny pozwoliłby jedynie na sprecyzowanie czy podstawowe uwarunkowania obowiązujące na danym terenie mogą być spełnione. Mając wykonaną wstępną ocenę (o ograniczonym zakresie) inwestor mógłby poszukiwać dogodnego miejsca w różnych regionach lub gminach bez wydatkowania nadmiernych środków na szczegółową ocenę, dokumentację, itp., a tym bardziej na zakup lub dzierżawę terenu, na którym nie mógłby w przyszłości zrealizować inwestycji.

Etap I oceny np. w przypadku inwestycji mogącej pogorszyć stan środowiska mógłby zawierać:

- opis inwestycji;
- charakterystykę rozwiązań technicznych i technologicznych inwestycji;
- opis sposobu korzystania ze środowiska w fazie eksploatacji inwestycji wraz z określeniem zużycia wody, materiału- i energochłonności, ilości i rodzajów wytwarzanych odpadów i ścieków, emitowanych zanieczyszczeń, hałasu, promieniowania oraz powodowanych innych uciążliwości dla środowiska;
- opis i analizę skuteczności przewidywanych sposobów zminimalizowania ujemnego wpływu na środowisko oraz urządzeń ochronnych;
- wstępne określenie uciążliwości inwestycji dla środowiska podczas jej eksploatacji;
- identyfikację i określenie skutków dla środowiska potencjalnych sytuacji awaryjnych;
- analizę możliwości lokalizacji inwestycji na terenie, na którym obowiązują ograniczenia, np. na terenie specjalnej strefy ekonomicznej, gminy i in., wraz ze wstępnym określeniem rozwiązań technicznych i organizacyjnych gwarantujących spełnienie uwarunkowań z punktu widzenia ochrony środowiska zawartych w przepisach odnoszących się do tego terenu.

Po znalezieniu odpowiedniego miejsca na lokalizację planowanej inwestycji i uzyskaniu wstępnego zapewnienia przez organ gminy, czy zarządzającego strefą możliwości jej realizacji na tym terenie (np. list intencyjny) inwestor powinien przygotować dokładniejszą dokumentację i zapewnić wykonanie Etapu II oceny.

Etap II oceny oddziaływania na środowisko powinien być uzupełnieniem i uszczegółowieniem Etapu I. Ocena ta będzie mogła uwzględniać konkretną lokalizację inwestycji, a w szczególności stan środowiska i sposób zagospodarowania terenu w obszarze potencjalnego jej oddziaływania. Ocena powinna spełniać wszystkie wymagania wynikające z polskich przepisów prawnych dotyczących ocen oddziaływania na środowisko wykonywanych dla inwestycji np. mogących pogorszyć stan środowiska w celu uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W związku z tym ocena taka powinna zawierać:

- opis stanu środowiska i sposobu zagospodarowania terenu w obszarze potencjalnego oddziaływania inwestycji;
- opis zastosowanych metod oceny i przyjętych założeń oraz wykorzystanych danych o środowisku;
- opis sposobu korzystania ze środowiska w fazie budowy i ewentualnej likwidacji inwestycji;
- opis i analizę skuteczności proponowanych, dostosowanych do konkretnych warunków, sposobów i urządzeń minimalizujących ujemny wpływ inwestycji na środowisko;
- określenie wpływu inwestycji na ludzi i poszczególne elementy środowiska, w tym także na świat roślinny i zwierzęcy, krajobraz oraz na istniejącą zabudowę i zagospodarowanie terenu w trakcie jej budowy, eksploatacji i ewentualnej likwidacji;
- ustalenie zasięgu i poziomu oddziaływania inwestycji na środowisko;
- wnioski, m.in. wskazujące na zasadność wyboru lokalizacji z punktu widzenia ochrony środowiska;
- streszczenie w języku niespecjalistycznym.

Wydaje się wskazanym powtórzenie w Etapie II oceny części elementów zawartych w Etapie I tak, by stanowiła ona odrębny, kompletny dokument stanowiący załącznik do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu.

Powyżej wskazano na możliwe podejście do ocen oddziaływania na środowisko przy ubieganiu się o lokalizację na terenie specjalnych stref ekonomicznych lub na innych terenach, na których obowiązują (na podstawie przepisów ogólnie obowiązujących lub gminnych) różnego rodzaju ograniczenia, uwarunkowania i zakazy, w tym również dotyczące pośrednio lub bezpośrednio ochrony środowiska.

Spodziewać się można, że wraz z intensyfikacją rozwoju gospodarczego i koniecznością przeciwdziałania bezrobociu, zagospodarowywane będą w szerszym niż dotychczas zakresie, utworzone już specjalne strefy ekonomiczne. Strefy te przyciągają inwestorów, także zagranicznych, różnego rodzaju zachętami, preferencjami, ulgami podatkowymi, itp., ale równocześnie na ich terenie obowiązują różnego rodzaju uwarunkowania i zakazy określone w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych i wydanych na jej podstawie odpowiednich rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie ustanowienia tych stref. Ponadto powinny być przestrzegane założenia i uwarunkowania do planu rozwoju strefy ustalone odpowiednimi rozporządzeniami przez Ministra Gospodarki. W strefach tych może być np. wyłączona możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie:

- wytwarzania materiałów wybuchowych oraz broni i amunicji, wyrobu, rozlewu i przetwarzania spirytusu oraz napojów alkoholowych, paliw silnikowych, a także wyrobów tytoniowych;
- prowadzenia działalności określonej przepisami o grach losowych;
- związanym z wprowadzaniem do powietrza ładunku zanieczyszczeń, które wraz ze stanem aktualnym mogą doprowadzić do przekroczenia dopuszczalnych wartości stężeń w powietrzu;
- składowania, produkcji i transportu odpadów określonych w odpowiednich przepisach jako odpady niebezpieczne.

Niezależnie od wyżej opisanych uwarunkowań występujących na terenach specjalnych stref ekonomicznych, na niektórych obszarach kraju, z uwagi na występujące znaczne zanieczyszczenie środowiska i nadmierną eksploatację jego zasobów oraz na obszarach o cennych walorach przyrodniczych obowiązują (lub będą obowiązywały) wymagania w sposób istotny ograniczające możliwość lokalizowania inwestycji. Są to tereny, których specyficzne cechy, właściwości lub walory poszczególnych elementów środowiska wymagają specjalnych zabiegów technicznych, organizacyjnych lub innych, w celu zapewnienia wszystkim użytkownikom możliwości korzystania z tych zasobów zgodnie z ich przeznaczeniem. Do takich terenów należą obszary szczególnej ochrony środowiska (obszary zdegradowane przez przemysł, rolnictwo lub inny rodzaj działalności lub też siły przyrody, tereny eksploatacji złóż kopalin, obszary o cennych walorach przyrodniczych lub krajobrazowych, tereny uzdrowisk oraz obszary związane z zaopatrzeniem w wodę), na których zgodnie z art.3a ust.1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska obowiązują specjalne warunki gospodarczego korzystania ze środowiska i wprowadzania w nim zmian oraz szczególnego korzystania z wód i urządzeń wodnych.

Podsumowanie

W przypadku zamiaru lokalizacji inwestycji na terenach, na których z różnych, wyżej opisanych powodów występują ograniczenia czy też specjalne warunki gospodarczego korzystania ze środowiska i wprowadzania w nim zmian, inwestor nie chcąc od razu ponieść zbyt dużych, a zbędnych wydatków - w przypadku konieczności rezygnacji z lokalizacji - mógłby potraktować sporządzenie Etapu I oceny jako dokumentacji wstępnej, służącej do:

- określenia wielkości różnych emisji i niezbędnego zakresu korzystania ze środowiska;
- wskazania możliwych do zastosowania wariantów rozwiązań eliminujących nadmierne uciążliwości lub zagrożenia dla środowiska i na ich podstawie korygowania oraz optymalizowania (m.in. z punktu widzenia opłacalności przedsięwzięcia) koncepcji programowej inwestycji;
- zaprezentowania opinii społecznej zamierzonej inwestycji;
- sprawdzenia możliwości uzyskania aprobaty społeczności lokalnej i władz dla realizacji przedsięwzięcia na preferowanym przez niego terenie;
- skrócenia czasu prowadzenia uzgodnień i uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Organa gminy i jednostki uzgadniające analizując Etap I oceny miałyby możliwość:

- wcześniejszego, choć nieformalnego artykułowania uwarunkowań lub ich bardziej wyważonego sprecyzowania przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- w uzasadnionych przypadkach wdrożenia postępowania niezbędnego do stworzenia formalno - prawnych podstaw do pozytywnego załatwienia wniosku inwestora np. zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zmiana przeznaczenia gruntu.

Spółeczność lokalna miałaby możliwość:

- uzyskania wcześniejszych informacji o zamierzonym przedsięwzięciu i o ewentualnych zagrożeniach, jakie może ono spowodować;
- sprecyzowania swych uwarunkowań, zastrzeżeń i propozycji;
- wskazania na inne, nieprzewidziane przez autorów oceny zagrożenia niezbędne do zbadania w trakcie realizacji jej Etapu II.

Wykonanie Etapu I oceny oddziaływania inwestycji na środowisko nie zwalnia inwestora z wykonania Etapu II oceny, spełniającej wszystkie wymogi wynikające z obowiązujących przepisów prawnych i złożenia jej w organie gminy wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Należy pamiętać, że inwestor jest również zobowiązany, na mocy art.68 ust.5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, do sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko rozwiązań zawartych w projekcie budowlanym w celu uzgodnienia tego projektu z wojewodą przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Mając na względzie wyżej podane zalety etapowej realizacji ocen oddziaływania na środowisko można stwierdzić, że szersze ich zastosowanie może mieć miejsce nie tylko w przypadku lokalizowania inwestycji na terenach specjalnych stref ekonomicznych, ale również w przypadku lokalizacji na terenach, gdzie istnieją inne prawnie ustanowione uwarunkowania lub też gdzie środowisko jest nadmiernie eksploatowane lub zdegradowane.

mgr inż. Bogusława Kram
Kierownik Zespołu Ocen Oddziaływania na Środowisko
PROEKO Sp. z o.o.
Warszawa