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 OOŚ, 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.

Leszek Mering, Marcin Pchałek

Ocena prawidłowości i jakości procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013

Wprowadzenie

Celem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko[1], jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów w celu wspierania zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój przejawia się w dążeniu do ustanowienia zasad równego dostępu do środowiska m.in. w następujących relacjach:

- sprawiedliwości międzypokoleniowej (zaspokajanie potrzeb materialnych i cywilizacyjnych obecnego pokolenia z równoczesnym tworzeniem i utrzymaniem warunków do zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń),
- sprawiedliwości międzyregionalnej i międzygrupowej (zaspokajanie potrzeb materialnych i cywilizacyjnych społeczeństw, grup społecznych i jednostek ludzkich w ramach sprawiedliwego dostępu do ograniczonych zasobów i walorów ochrony środowiska),
- równoważenia szans pomiędzy człowiekiem a przyrodą.

[1] Dz.U. UE 2001, L 197/30, powoływana dalej jako dyrektywa SEA.

W efekcie istota zrównoważonego rozwoju wymaga równoprawnego traktowania względów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych.

W świetle dyrektywy SEA równoważenie rozwoju ma być realizowane poprzez zapewnianie, że dokonywana jest strategiczna ocena wpływu na środowisko[2] planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko. Doktryna ocen strategicznych zakłada, że służą one:

- rzeczywistemu uwzględnieniu w procesie tworzenia dokumentów strategicznych problematyki ekologicznej (analiza skutków skumulowanych oraz wielkoskalowych),
- określeniu ryzyka występowania korzyści, strat i konfliktów w nawiązaniu do problematyki ekologicznej,
- dokonaniu oceny skutków środowiskowych proponowanych celów i działań,
- rozpatrywaniu alternatywnych wariantów realizacji proponowanych celów,
- współtworzeniu dokumentu strategicznego z włączeniem szerokich grup społecznych.

Zakładając rzetelne stosowanie procedur strategicznych ocen oddziaływania na środowisko mają one stać się przyczyną przejścia od standardowych polityk, planów i programów rozwojowych do programów zrównoważonego rozwoju dla ochrony środowiska. Podkreśla się, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko nie ogranicza się do czynności polegających na sporządzeniu prognozy oddziaływania na środowisko do przyjętego dokumentu - ocena ta jest bowiem procedurą z udziałem społeczeństwa i kompetentnych organów, w toku której w odpowiedni sposób wykorzystuje się prognozę kształtując ostateczną treść przyjmowanego dokumentu.

Głównym celem procedury SOOŚ jest ekologizacja planu/programu poddawanego ocenie, dokonywana poprzez przedstawienie stosownych zaleceń zespołowi przygotowującymi dokument. Te zalecenia powinny zmierzać m.in. do zmniejszenia oddziaływania na środowisko wynikającego z realizacji programu. W tym zakresie kluczową rolę powinna odgrywać analiza rozwiązań alternatywnych pozwalająca na eliminację lub modyfikację określonych priorytetów/działań projektowanego dokumentu. W związku z powyższym prognoza oddziaływania na środowisko powinna być wykonywana równolegle z opracowywaniem planu, do którego się odnosi, co pozwala na uwzględnienie jej wyników przed ukończeniem prac związanych z opracowywaniem dokumentu. Z uwagi na konieczność zapewnienia jakości i bezstronności oceny powinna ona zostać wykonana przez interdyscyplinarny zespół niezależny od zespołu opracowującego plan oraz od organu, który będzie go przyjmował.

O sensie SOOŚ można mówić jedynie wówczas gdy informacje zgromadzone w toku postępowania zostały w sposób należyty uwzględnione w ostatecznej wersji

[2] Powoływana dalej jako SOOŚ.

opracowywanego dokumentu. Państwa członkowskie mają z kolei w świetle dyrektywy SEA zapewnić, że prognozy oddziaływania na środowisko będą odpowiedniej jakości.

Specyfika SOOŚ Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego[3]

W świetle obowiązujących w momencie przyjmowania programu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[4], postępowanie w sprawie SOOŚ regionalnego programu operacyjnego powinno wyglądać w sposób następujący:

- uzgodnienie z wojewodą oraz państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie OOŚ (art. 42 ust. 1 ustawy Poś),
- sporządzenie prognozy SOOŚ dla projektu programu (art. 41 ust. 1 ustawy Poś),
- umożliwienie udziału społeczeństwa w postępowaniu SOOŚ (art. 34 ust.1, art. 43 ust. 2 ustawy Poś),
- przedstawienie projektu programu i prognozy SOOŚ do opinii wojewody oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (art. 43 ustawy Poś),
- uwzględnienie w ostatecznej wersji projektu wniosków z prognozy, opinii wojewody oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego oraz uwag i wniosków zgłoszonych w ramach udziału społecznego (art. 44 ust. 1 ustawy Poś),
- załączenie do przyjętego programu pisemnych informacji o sposobie wykorzystania ustaleń prognozy SOOŚ, opinii i uzgodnień wojewody oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, wyników udziału społeczeństwa, informacji o metodach i częstotliwości przeprowadzania analizy realizacji postanowień programu (art. 44 ust. 2 ustawy Poś),
- podjęcie analizy skutków realizacji programu w zakresie oddziaływania na środowisko, zgodnie z ustalonymi metodami i częstotliwością (art. 44 ust. 3 ustawy Poś).

W przypadku możliwego oddziaływania transgranicznego zastosowanie znajdywały z kolei przepisy art. 58 ustawy Poś i następnych.

Co więcej w świetle art. 33 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004[5]: „Projekty planów i projekty zmian do przyjętych planów oraz planowane przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub obszarów, o których

[3] Powoływany dalej jako RPO WP.
[4] Dz.U. z 2006 r., Nr 129, poz. 902, z późniejszymi zmianami, powoływana dalej jako ustawa Poś
[5] Dz.U. Nr 92, poz. 880, z późniejszymi zmianami, powoływana dalej jako u.o.p.

mowa w ust. 2[6], lub nie wynikają z tej ochrony, a które mogą na te obszary znacząco oddziaływać, wymagają przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska."

Należy zwrócić uwagę na istniejące w praktyce zjawisko powielania się ocen, którego dyrektywa SEA nakazuje unikać. Na poziomie Województwa Podlaskiego z innymi prognozami SOOŚ możemy mieć do czynienia np. w przypadku wojewódzkiego planu zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju województwa czy wojewódzkiego planu ochrony środowiska. Należy zatem zastanowić się, która ze specyficznych cech RPO WP wymaga najszerszych wysiłków analitycznych. W tym celu warto odnieść się do charakteru dokumentu jakim jest RPO WP oraz postaci działań - priorytetów w nim przewidzianych. Otóż program ten przewiduje realizację osi priorytetowych (w tym kierunków działań), które za wyjątkiem tzw. projektów kluczowych sformułowane są w sposób ogólny i trudno wywieść jakie w rzeczywistości przedsięwzięcia mogą zostać zrealizowane przy udziale środków z tego programu (brak informacji np. na temat lokalizacji). Osie te zostaną następnie doprecyzowane w uszczegółowieniu programu. W tym miejscu biorąc pod uwagę specyfikę RPO WP na pierwszy plan wysuwa się struktura alokacji wsparcia (osie priorytetowe - działania, wielkość wsparcia dla poszczególnych osi). Skutkiem realizacji dokumentu nie będzie zatem wyłącznie realizacja przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (samych lub w powiązaniu) ale co istotne dofinansowanie konkretnych kategorii przedsięwzięć czyli zwiększenie szans ich realizacji lub ich promowanie. Prognoza SOOŚ powinna odnosić się w dużej mierze do drugiej z wymienionych kwestii. Pozwoliłoby to bowiem na przedstawienie wniosków w zakresie ekologizacji planowanej struktury wsparcia.

Ocena prawidłowości i jakości procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko RPO WP

Na wstępie należy zaznaczyć, iż poniższa analiza wykonana została w kontekście zaleceń „Podręcznika do Strategicznych Ocen Oddziaływania na Środowisko dla polityki spójności na lata 2007-2013"[7]. Przyjęcie takiego punktu odniesienia świadczy o obiektywizmie uwag przedstawionych w niniejszym artykule.

SOOŚ oznacza w świetle dyrektywy SEA opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko; przeprowadzenie stosownych konsultacji; uwzględnienie prognozy oddziaływania na środowisko i wyników konsultacji w procesie podejmowania decyzji;

[6] Chodzi o Specjalne Obszary Ochrony Siedlisk przekazane Komisji Europejskiej.
[7] Sieć na rzecz Ekologizacji Programów Rozwoju Regionalnego, Luty 2006, powoływany dalej jako Podręcznik.

przedstawienie informacji dotyczących decyzji; monitoring skumulowanych oddziaływań na środowisko dokumentu programowego w czasie jego wdrażania.

Zaznacza się również, iż ze względu na podobieństwa procesu programowania i procesu SOOŚ, należy je uważać za wzajemnie wzmacniające się narzędzia w ramach jednego rzetelnego systemu planowania.

Autorzy prognozy RPO WP przedstawiają rozmaite koncepcje co do roli prognozy SOOŚ. Najpierw twierdzą, że „celem przeprowadzenia prognozy było określenie na ile RPO przyczyni się do wdrażania w województwie podlaskim zrównoważonego rozwoju, a na ile stanowić będzie dla niego zagrożenie.(…) Jednocześnie w prognozie sformułowano propozycje działań służące lepszemu wdrażaniu tych zasad na terenie województwa podlaskiego podczas realizacji programu" [str. 5 - w nawiasie łamanym podane są nr. stron prognozy]. Następnie Autorzy są zdania, że „celem opracowania prognozy oddziaływania na środowisko „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013" jest identyfikacja i przewidywanie oddziaływania wynikającego z realizacji działań ujętych w programie, na zdrowie ludzi oraz na środowisko biogeofizyczne, w tym, zinterpretowanie i obiektywne przekazanie informacji o zagrożeniach oraz pozytywnych i negatywnych skutkach dla środowiska" i w końcu, że „Głównymi celami przeprowadzenia prognozy są (…) przygotowanie rekomendacji, które zostaną wzięte pod uwagę przy formułowaniu końcowej wersji RPO" [str. 9]. Jakkolwiek ostatnie spostrzeżenie oddaje zasadniczy cel prognozy tak niestety rzeczonych rekomendacji nie zawarto w komentowanej prognozie o czym będzie mowa poniżej.

Na pierwszy plan rzetelnej oceny oddziaływania na środowisko wysuwa się problematyka ustalenia zakresu tej oceny (tzw. scoping). „Podręcznik" przedstawia następujące kwestie, które należy omówić w czasie ustalania zakresu oraz poziomu szczegółowości SOOŚ:

a) Które dziedziny badań należy uwzględnić?

b) Które zagadnienia ochrony środowiska - łącznie z właściwymi celami ochrony środowiska - należy zbadać w ramach SOOŚ?

c) Które okresy czasu trzeba objąć?

d) Jaka dokładność oceny jest potrzebna?

e) Które dane i informacje są potrzebne (i dostępne)?

f) Jakie metody są brane pod uwagę?

g) Jakie rozwiązania alternatywne i opcje należy uwzględnić?

h) Jakie podmioty i eksperci powinni być zaangażowani w przeglądzie prognozy oddziaływania na środowisko?

Scoping ma zatem zagwarantować zogniskowanie badań na najistotniejszych zagadnieniach, co pozwoli na uniknięcie zbędnych postępowań wyjaśniających oraz zapewnienie trafnie ukierunkowanej prognozy SOOŚ[8].

W przypadku RPO WP zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie SOOŚ uzgodniony został z wojewodą[9] oraz państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym[10]. Jednak po pierwsze oba organy uzgodniły tym samym pismem zakres prognozy dla RPO WP jak i Strategii Rozwoju Województwa, a po drugie organy uzgadniające nie wykroczyły zasadniczo poza zakres prognozy określony w art. 41 ust. 1 ustawy Poś. Tak rozpoczęta procedura SOOŚ nie mogła siłą rzeczy zostać przeprowadzona w sposób prawidłowy. Specyfika dokumentu programowego jakim jest regionalny program operacyjny wymaga bowiem ustalenia specjalistycznego zakresu informacji czego organy uzgadniające zaniechały. Podczas gdy wojewódzki inspektor sanitarny usiłował w śladowy sposób rozszerzyć zakres informacji z art. 41 ust. 1 ustawy Poś tak wojewoda wprost odniósł się do tego artykułu. Należy uznać, że takie podejście do jednego z najistotniejszych elementów oceny strategicznej dyskwalifikuje opracowany dokument. Na marginesie warto zauważyć, że autorzy prognozy są zdania iż „Wojewoda Podlaski uzgodnił zakres prognozy oddziaływania na środowisko planu RPO, zgodnie z art. 20 ust. 2 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko" [str. 9] czyli odwołują się do przepisów, które już od dłuższego czasu nie obowiązywały.

Dyrektywa SEA wymaga zidentyfikowania: wszystkich istniejących problemów ochrony środowiska, istotnych dla dokumentu programowego, zwłaszcza związanych z siecią Natura 2000; celów ochrony środowiska, określonych na poziomie międzynarodowym, Wspólnoty lub państwa członkowskiego, istotnych dla dokumentu programowego.

Co się zatem tyczy spójności z dokumentami określającymi cele ochrony środowiska na szczeblu krajowym i międzynarodowym to w prognozie RPO WP stwierdza się, że: „Podstawowymi instrumentami służącymi integracji podczas włączania ochrony środowiska do polityk sektorowych wspólnoty są Dyrektywa 85/337/WE i Dyrektywa 2001/42/WE. Wprowadzają one wiodące zasady polityki środowiskowej we wszystkich sektorach" [str. 34]. Takie stwierdzenia świadczą o braku elementarnej wiedzy zespołu opracowującego prognozę, gdyż po pierwsze Dyrektywa 85/337/WE[11] nie ma nic wspólnego z planowaniem strategicznym, a po drugie dyrektywy te nie określają żadnych wiodących zasad

[8] Zob. Sadler B., McCabe M. (ed.), *Environmental Impact Assessment - Training Resource Manual*, United Nations Environment Programme 2002, str. 227.
[9] Pismo z dnia 20 kwietnia 2005 r., sygn. ŚR.Ii.66130/33/05.
[10] Pismo z dnia 13 września 2005 r., sygn. NZ.4150-85/2005.
[11] Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska, Dz.U. UE 1985, L 1175/40.

środowiskowych - są to bowiem dyrektywy o ocenach oddziaływania na środowisko. Nie widać tu żadnego związku z problematyką istotnych celów ochrony środowiska, jakie ustanowiono na poziomie międzynarodowym, Unii Europejskiej i/lub państwa członkowskiego. Autorzy nie podejmują nawet dyskusji nad zasadnością oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, o której mowa w art. 33 ust. 3 u.o.p.

Dobra praktyka wymaga aby istotne zagadnienia i cele ochrony środowiska zostały określone w taki sposób, by mogły zostać zaakceptowane przez zespół programowania jako odpowiedni wskaźnik odniesienia, służący do mierzenia i minimalizacji negatywnych oddziaływań na środowisko dokumentu programowego. W idealnej sytuacji niektóre lub wszystkie zagadnienia i cele ochrony środowiska zidentyfikowane przez ekspertów ds. SOOŚ mogą zostać włączone do dokumentu programowego jako jego własne horyzontalne cele ochrony środowiska.

Autorzy prognozy RPO RP twierdzą rzekomo, iż „przy wykorzystaniu niniejszej prognozy posiłkowano się doświadczeniami oraz metodyką oceny potencjalnych skutków środowiskowych ewentualnej realizacji zamierzeń zapisanych w dokumentach strategicznych. W Polsce została ona wypracowana po raz pierwszy w 2002 r. podczas prac wykonywanych, na zasadzie projektu pilotażowego z inicjatywy Regionalnego Centrum Ekologicznego na Europę Środkową i Wschodnią, nad „Ramową strategiczną oceną oddziaływania na środowisko Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006" [str. 80]. Jednak w prognozie RPO WP nie doszukamy się celów polityki ekologicznej opracowanych specjalnie na potrzeby komentowanej procedury jak to miało miejsce w przypadku prognozy dla Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006. Takie cele należałoby opracować biorąc pod uwagę skalę i poziom szczegółowości dokumentu programowego.

Prognoza próbuje przedstawić również istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia założeń RPO WP. Autorzy prezentują szereg problemów związanych z ochroną zasobów przyrody i krajobrazu, których rozwiązywanie powinien uwzględniać RPO WP. Należą do nich np.: „Brak planów ochrony i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego części obszarów objętych ochroną prawną, skutkujący degradacją tych obszarów, poprzez ekspansję zabudowy oraz infrastruktury technicznej", czy też „Przecięcie obszarów najcenniejszych przyrodniczo, objętych ochroną prawną, elementami krajowej i regionalnej infrastruktury technicznej oraz przebiegiem tras komunikacyjnych, w konsekwencji czego następuje fragmentacja ciągów ekologicznych oraz zaburzenie funkcjonowania tych obszarów, w tym migracja gatunków zwierząt" [str. 31 - 33]. Brak jest jednak praktycznych rekomendacji w tym zakresie, a ilustrowane problemy są w dużej mierze oderwane od charakteru priorytetów regionalnego programu operacyjnego.

Rzetelna prognoza SOOŚ powinna obejmować:

- ocenę pozytywnych i negatywnych oddziaływań celów i priorytetów rozwojowych zawartych w dokumencie programowym w odniesieniu do istotnych celów ochrony środowiska,
- rozważenie alternatywnych opcji na poziomie proponowanych celów i priorytetów rozwojowych,
- propozycję działań mających na celu zapobieganie, redukcję i kompensację wszelkich znaczących niekorzystnych oddziaływań na środowisko.

Poczynając od analizy wariantów alternatywnych należy zauważyć, że dyrektywa SEA wymaga opisu i oceny rozsądnych rozwiązań alternatywnych oraz wyjaśnienia powodów ostatecznego wyboru „w świetle innych rozsądnych rozwiązań alternatywnych". W przywoływanym „Podręczniku" ocenę rozwiązań alternatywnych potraktowano jako proces sekwencyjny, badający opcje na kilku poziomach:

- proponowane cele i priorytety rozwojowe,
- proponowane działania i kwalifikowane rodzaje działalności,
- kryteria wyboru proponowanych działań lub projektów.

Prognoza RPO WP nie podejmuje próby analizy wariantów alternatywnych na żadnym z powyższych poziomów. Autorzy prezentują nieprawdziwą informację, w świetle której „Zawartość niniejszej Prognozy obejmuje następujące zagadnienia: raport oddziaływania na środowisko zawarty w prognozie obejmujący opis rozwiązań alternatywnych, mających na celu zapobieganie i ograniczanie negatywnych oddziaływań na środowisko wynikających z realizacji ustaleń programu, propozycję rozwiązań alternatywnych do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie, zalecenia co do uzupełnienia RPO o brakujące rozwiązania prośrodowiskowe" [str. 10]. W innej części prognozy czytamy bowiem, że: „Projektowany dokument ze względu na uogólniony charakter zapisów nie zawiera propozycji alternatywnych rozwiązań z punktu widzenia ochrony środowiska [str. 60]. W prognozie możemy znaleźć natomiast m.in. następujące informacje:

PRIORYTET I - Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie; Rozwiązania alternatywne oraz korygujące negatywny wpływ na środowisko i zdrowie ludzi:

„Nie przewiduje się negatywnych oddziaływań w wyniku realizacji tego priorytetu pod warunkiem przestrzegania procedur lokalizacyjnych uwzględniających lokalne uwarunkowania środowiska dla planowanych inwestycji" [str. 41 - 42].

PRIORYTET II - Rozwój infrastruktury transportowej, Rozwiązania alternatywne oraz korygujące negatywny wpływ na środowisko i zdrowie ludzi:

„Przy realizacji wszystkich inwestycji uwzględniać należy uwarunkowania jakie wynikają z potrzeb ochrony środowiska, a zwłaszcza potrzeb ochrony przyrody. Aby minimalizować potencjalne konflikty wynikające z realizacji działań, należy wszystkie

skonkretyzowane inwestycje poddawać szczegółowej ocenie ich wpływu na środowisko i stosować proponowane w ich ramach sposoby unikania i minimalizacji negatywnych oddziaływań na środowisko przyrodnicze i zdrowie ludzi" [str. 43 - 44].

PRIORYTET III - Rozwój turystyki, Rozwiązania alternatywne oraz korygujące negatywny wpływ na środowisko i zdrowie ludzi:

„Cel główny priorytetu jest możliwy do zrealizowania pod warunkiem podkreślenia nadrzędnego znaczenia zachowania w dobrym stanie środowiska przyrodniczego, zgodnie z przepisami szczegółowymi ochrony środowiska i racjonalnego korzystania z niego w branży turystycznej" [str. 44 - 45].

PRIORYTET V - Rozwój infrastruktury ochrony środowiska; Rozwiązania alternatywne oraz korygujące negatywny wpływ na środowisko i zdrowie ludzi:

„Przy realizowaniu wszystkich inwestycji z zakresu infrastruktury należy uwzględniać lokalne uwarunkowania środowiskowe i rozwiązania dostosowane do tych uwarunkowań, w tym właściwe lokalizacje oraz wynikające z procedur ochrony środowiska" [str. 49].

Bez wątpienia nie są to rozwiązanie alternatywne właściwe dla tego programu.

W ramach analizy wariantów alternatywnych ocenia się również kryteria wyboru rodzajów działalności lub przedsięwzięć, które mają być zrealizowane na podstawie dokumentu programowego. Ma to na celu:

- zapewnienie, że proces wyboru konkretnych przedsięwzięć w czasie realizacji dokumentu programowego umożliwi wystarczającą ocenę pozytywnych lub negatywnych oddziaływań przedsięwzięć na środowisko,
- ułatwienie odpowiedniej pod względem ochrony środowiska realizacji dokumentu programowego.

Realizacja dokumentów programowych polityki spójności będzie bowiem zasadniczo zależała od systemu zarządzania służącego do wyboru i monitorowania faktycznych rodzajów działalności w ramach przedsięwzięć, które będą sprecyzowane i wybrane dopiero po ukończeniu i zatwierdzeniu dokumentu programowego. W takiej sytuacji zaleca się aby ocena strategiczna proponowała konkretne kryteria oceny przedsięwzięć, aby zapewnić, że wybór przedsięwzięć przyczyni się, w jak największym stopniu, do spełnienia istotnych celów i wskaźników ochrony środowiska. W modelowym przypadku takie kryteria oceny/wyboru powinny stać się integralnym elementem systemu zarządzania służącego do realizacji dokumentu programowego. W prognozie RPO WP namiast takich kryteriów można znaleźć bardzo niewiele. Stwierdza się w niej np., że „realizacja projektów otrzymujących wsparcie nie może doprowadzić do naruszenia odporności środowiska na presję ze strony turystyki - przekroczenia pojemności turystycznej danego obszaru. Wspierane powinny być szczególnie

te produkty turystyczne, które obok rekreacji oferują także funkcje edukacyjne w zakresie ochrony zasobów przyrodniczych i kulturowych" [str. 44 - 45]. Ponadto w świetle prognozy „Zapewnienie wsparcia inwestycyjnego na obszarach o statusie chronionym jest warte poparcia pod warunkiem, że przyrodnicze uwarunkowania będą decydowały o charakterze, kierunku i stopniu nasilenia tych inwestycji. Negatywnym zjawiskiem przy realizacji działań związanych z regulacją rzek i budową urządzeń przeciwpowodziowych może być zniszczenie naturalnych ekosystemów rzecznych i ekosystemów w dolinach rzek. Zjawiska te mogą wystąpić w przypadku lokalizacji w miejscach występowania cennych ekosystemów.(…) Niewątpliwie korzystny wpływ na stan walorów przyrodniczych będzie miała realizacja inwestycji infrastrukturalnych służących poprawie stanu środowiska przyrodniczego, pod warunkiem jednak, że ich lokalizacja nie będzie prowadziła do konfliktów przestrzennych z potrzebami ochrony przyrody [str. 48 - 49]." Autorzy nie zaproponowali jednak kompleksowego systemu kryteriów wyboru przedsięwzięć, który mógłby zostać wykorzystany w procesie zarządzania.

W prognozie RPO WP spotkać się można z szeregiem twierdzeń wzajemnie sprzecznych. Wielokrotnie Autorzy prezentują stanowisko, że „Przyjęte priorytety i kierunki działań, nie wspierają i nie promują inwestycji dużych, zagrażających środowisku przyrodniczemu i zdrowiu ludności województwa oraz znacząco oddziaływujących na środowisko w zakresie korzystania ze środowiska [str. 5, 56]. A contrario dowiadujemy się, że: „Duże inwestycje realizowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego w latach 2007-2013 stanowić mają szkielet, przy pomocy którego będą realizowane priorytety i działania na terenie województwa, zgodne z ustaleniami Rady Europejskiej w Goteborgu mówiące o ważności w programie działań wpływających w korzystny sposób na środowisko" [str. 39 - 40]. Warto zaznaczyć, że powyższe odniesienie do ustaleń Rady Europejskiej w Goteborgu jest typowym pustosłowiem. Tego typu nic nie wnoszące odwołania przewijają się zresztą w prognozie notorycznie. Jej Autorzy starają się po prostu zapełnić treść dokumentu hasłami mającymi rzekomo świadczyć o wszechstronności i właściwości podejmowanych analiz. W jednym miejscu konkluduje się np., że „Prognoza do projektu RPO Województwa Podlaskiego zawiera szereg ustaleń, mających na celu wskazanie pozytywnych i negatywnych skutków realizacji działań zawartych RPO, oraz proponowanie rozwiązań zapobiegawczych lub korygujących, w celu poprawy stanu i funkcjonowania środowiska. Wskazuje również możliwość wdrożenia RPO w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju" [str. 7]. W drugim, że „W RPO zabrakło wyraźnego przeniesienia zrównoważonego rozwoju na inne cele, gdzie dominuje wzrost gospodarczy. W odniesieniu do zasady spójności, została ona nieco zawężona, nie uwzględniono bowiem w pełni potrzeby zachowania ciągłości podstawowego systemu przyrodniczego regionu, a przez to kraju. Wprowadzenie proponowanych w prognozie uwag

pozwoliłoby na uzyskanie integracji między zadaniami" [str. 34]. Następnie autorzy reasumują, że najbardziej korzystnym z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju i dobrych praktyk w województwie podlaskim, będzie wariant polegający na realizacji działań zaproponowanych w RPO przy uwzględnieniu kryteriów ekologicznych na wszystkich etapach wdrażania programu" [str. 57]. Abstrahując od sprzecznych wniosków Autorów prognozy podkreśla się, że dokładna analiza prognozy nie pozwoliła na zidentyfikowanie rekomendacji „równoważących zadania".

Tytułem przykładu Autorzy przewidują:

- „wzrost konfliktów i zakłóceń funkcjonowania układów przyrodniczych i ekosystemów na trasach przebiegu głównych dróg, na terenach urbanizowanych i intensywnego rozwoju usług turystycznych,
- powstanie dodatkowych barier migracyjnych dla zwierząt przy budowie nowych odcinków dróg, a w dolinach rzek przecięcia ekosystemów dolinnych,
- wzrost natężenia ruchu, dostępności komunikacyjnej i rozwoju turystyki powodujących zwiększoną penetracje obszarów stanowiących ostoję zwierząt i pogorszenie warunków jej bytowania, zubożenie szaty roślinnej i degradację siedlisk na terenach urbanizowanych i prowadzonych inwestycji,
- wzrost konfliktów z zasadami ochrony obszarów chronionych i wdrażanymi w ramach sieci NATURA 2000 przy prowadzeniu działań w zakresie rozbudowy infrastruktury drogowej oraz obiektów turystycznych na tych obszarach" [str. 55].

Co się tyczy równoważenia niekorzystnych zmian znaleźć możemy jedynie:

- przedsięwzięcia wspierające aktywność społeczną oraz działalność organizacji pozarządowych,
- promocję bioróżnorodności i ochronę natury w tym wdrażanie programu NATURA 2000.

Co więcej wnioski odnoszące się do prognozy w zakresie skutków dla zdrowia ludzi i środowiska ograniczają się do 1 - 2 zdaniowych prognoz, które docelowo i tak nie mają wpływu na ukształtowanie struktury wsparcia. Z kolei poszczególne rodzaje oddziaływań (krótkoterminowe, chwilowe, bezpośrednie itd.) identyfikowane są w sposób niewłaściwy co potwierdza niekompetencje autorów prognozy.

W zakresie zapobiegania, korygowania lub kompensacji przyrodniczej negatywnych oddziaływań na środowisko mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu prognoza również zawiera nic nie znaczące slogany, które są w zupełności pozbawione wartości merytorycznej i sensu. Należą do nich chociażby następujące: „Celem zapobiegania, korygowania lub kompensowania negatywnych oddziaływań na środowisko przy realizacji działań RPO, zarówno na etapie inwestycyjnym jak i po zrealizowaniu ustaleń programu, proponuje się wprowadzenie lub kontynuację (w niektórych sektorach) wcześniej rozpoczętych działań we wcześniejszych latach (zgodnych z przyjętą polityką), łagodzących

prognozowane ujemne skutki ich realizacji, zgodnie z wiodącymi zasadami polityki środowiskowej. Pierwsza zasada „zanieczyszczający płaci" Art. 130r(2)[12] Traktatu z Maastricht, druga zasada „ostrożności" - działań prewencyjnych Art. 130r(2)[13] Traktatu z Maastricht. Działanie w myśl obydwu zasad, pozwoli zrealizować w województwie założenia Regionalnego Programu Operacyjnego województwa podlaskiego na lata 2007-2013, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przy minimalnych nakładach finansowych i akceptacji społecznej." [str. 60 - 61].

Z kolei proponując szczegółowe rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczenia lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko Autorzy po pierwsze najprawdopodobniej korzystają z innych istniejących prognoz (np. dla wojewódzkiego planu zagospodarowania przestrzennego), a po drugie sugerują zalecenia oderwane od obowiązujących regulacji prawnych lub po prostu nielogiczne. Przykładowo w zakresie ochrony wód podziemnych: „zaleca się przestrzeganie zakazów i nakazów zawartych w decyzjach administracyjnych wyznaczających strefy ochrony pośredniej i bezpośredniej komunalnych ujęć wód" [str. 66]. W zakresie ochrony przed hałasem, wibracjami i promieniowaniem zaleca się m.in. „obligatoryjne opracowywanie raportów oddziaływania przedsięwzięć znacząco oddziaływujących na środowisko i uwzględnianie ich wniosków w decyzjach administracyjnych" [str. 67]. W zakresie ochrony przed nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska autorzy rekomendują „wyznaczenie tras przewozu niebezpiecznych ładunków przez tereny mało zurbanizowane i pozbawione cennych obszarów przyrodniczych" [str. 68]. W zakresie ochrony przyrody zaleca się „wdrożenie wytycznych dla obszarów „Sieci NATURA 2000"" nie precyzując już jakie są to wytyczne i jaki związek ma dany środek łagodzący z ocenianym programem i jego działaniami [str. 68].

Przechodząc do problematyki oddziaływań transgranicznych warto zaznaczyć, że w prognozie za takie oddziaływania uznaje się m.in. wpływy występujące pomiędzy województwami (sic!). Podkreśla się, że postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko nie zostało przeprowadzone, pomimo że w prognozie uznaje się, iż państwem narażonym może być np. Litwa [str. 70].

W świetle zaleceń „Podręcznika" wszelkie znaczące skumulowane oddziaływania na środowisko można podsumować i wykorzystać do sformułowania zaleceń dla ostatecznych zmian dokumentu programowego, w postaci:

- dodatkowych środków mających na celu zapobieganie, zminimalizowanie i kompensacje,

[12] Podmiot wprowadzający zanieczyszczenia do środowiska lub wyrządzający w nim szkody, ponosi odpowiedzialność finansową i kompensacyjną za ich naprawę.
[13] Zasada ostrożności polega na prowadzeniu działań prewencyjnych w zakresie domniemanych zagrożeń i negatywnego oddziaływania na środowisko.

- nowych środków zapewniających korzystne skutki, które zrekompensują ogólne negatywne oddziaływania dokumentu programowego dla danego zagadnienia, celu lub wskaźnika ochrony środowiska,
- zmian rozwiązań w zakresie realizacji programu, albo dzięki udzieleniu wnioskodawcom konkretnej porady dotyczącej ochrony środowiska, albo dzięki procesom oceny i monitoringu przedsięwzięcia.

Warto zaprezentować jak do tej problematyki podchodzą Autorzy prognozy RPO WP. Otóż uznają oni np. że „Planowany (…) szeroki rozwój inwestycji transportowych, w tym rozbudowy sieci dróg oraz połączeń kolejowych i lotnisk, w połączeniu z planowanymi działaniami Programu Operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej" w zakresie dróg krajowych, w tym ekspresowych, będzie najsilniej oddziaływać na środowisko i wprowadzać w nim zmiany spośród działań określonych w innych priorytetach."(…) „Z drugiej jednak strony, obecny stan infrastruktury komunikacyjnej, dróg, kolei i innych elementów, jest nie do zaakceptowania przy stale wzrastającym natężeniu ruchu ze znacznym udziałem pojazdów ciężkich i tranzytowych, zarówno ze względów gospodarczych jak też ochrony środowiska, bezpieczeństwa ludzi i ekologicznego. Działania te są więc konieczne i niezbędne" [str. 43 - 44]. Należy zadać pytanie czy zatem w prognozie zalecono wprowadzenie np. nowych środków zapewniających korzystne skutki, które zrekompensują ogólne negatywne oddziaływania dokumentu programowego dla danego zagadnienia, celu lub wskaźnika ochrony środowiska. Niestety nie bowiem uznano że „niekorzystne skutki działań dla środowiska związane z zajęciem przestrzeni, często o dużych walorach przyrodniczych (głównie rolnych i leśnych) rekompensowane będą poprawą stanu środowiska w innych parametrach wskazanych wyżej" [str. 43 - 44]. W innym z kolei miejscu konkluduje się, że „położenie nacisku na turystyczne i gospodarcze wykorzystanie obiektów przyrodniczych nie daje gwarancji ich ochrony i wzbogacania lecz wzmacnia ich rynkowe funkcje. W przypadku zwiększenia antropopresji na środowisko przyrodnicze, w tym obszary chronione, a także niedostosowania pojemności turystycznej do chłonności terenu, w zależności od stopnia nasilenia zjawiska, będą występowały niekorzystne oddziaływania skumulowane. Istnieje też ryzyko, że realizacja kierunku działań na niektórych obszarach może mieć negatywny wpływ na zasoby przyrodnicze" [str. 45 - 46]. Również i w tym przypadku nie znajdziemy propozycji zaleceń dla ostatecznych zmian dokumentu programowego, o których potrzebie mowa w cytowanym „Podręczniku".

Jednym z kolejnych elementów oceny strategicznej jest monitoring, mający na celu:

- zapewnienie rejestracji informacji dotyczących znaczących oddziaływań rodzajów działalności i przedsięwzięć w odniesieniu do celów i wskaźników ochrony środowiska istotnych dla dokumentu programowego,

- zidentyfikowanie nieprzewidzianych niekorzystnych oddziaływań w celu podjęcia odpowiednich środków zaradczych.

W praktyce najprawdopodobniej działania naprawcze mogłyby zostać podjęte dopiero w późniejszych etapach/okresach planowania strategicznego. Monitoring powinien zatem służyć aktualizacji planów/programów, polegającej na ich ekologizacji, czyli intensyfikacji korzystnych wpływów dla środowiska i warunków zrównoważonego rozwoju. Prognoza RPO WP nie zawiera jednak informacji o przewidywanych metodach analizy realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania.

Kończąc rozważania stanowiące przedmiot niniejszego artykułu należy jeszcze odnieść się do następujących kluczowych elementów procedury SOOŚ:

- uwzględnienie prognozy oddziaływania na środowisko i opinii stron konsultacji w czasie finalizowania i przyjmowania dokumentu programowego,
- przedstawienie sposobu ich uwzględnienia,
- podanie uzasadnienia dla wyboru dokonanego w dokumencie programowym, w świetle innych rozważonych rozsądnych opcji.

Otóż w RPO WP [str. 111 - 112] czytamy, że „Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013” jest dokumentem, który określa zakres wpływu na stan środowiska poszczególnych Osi priorytetowych i działań RPO 2007-2013. Prognoza zawiera szereg ustaleń proponujących rozwiązania zapobiegawcze lub korygujące ewentualne negatywne skutki realizacji Programu”. Następnie w treści programu opisuje się poszczególne części prognozy nie odnosząc się w jakimkolwiek stopniu do jej roli w opracowywaniu regionalnego programu operacyjnego.

Abstrahując od jakości prognozy RPO WP należy uznać, że nie miała ona jakiekolwiek wpływu na ukształtowanie programu operacyjnego w tym w szczególności na alokację środków finansowych.

Rekapitulując uwagi przedstawione w niniejszym artykule stwierdzające:

- nienależyte ustalenie zakresu prognozy,
- nie podjęcie analizy wariantów alternatywnych,
- brak propozycji środków łagodzących i kompensujących oddziaływania skumulowane,
- nie przeprowadzenie postępowania transgranicznego,
- brak informacji o przewidywanych metodach analizy realizacji postanowień projektowanego dokumentu,
- nie przedstawienie wniosków z prognozy możliwych do uwzględnienia w ostatecznej wersji projektu,

należy uznać, że postępowanie w sprawie SOOŚ RPO WP zostało przeprowadzone z rażącym naruszeniem przepisów dyrektywy SEA oraz ustawy Poś.

Dr Leszek Mering,
Sędzia Sądu Okręgowego w Gdańsku
Dr Marcin Pchałek,
Ochrona Środowiska i Działalność Inwestycyjna - Konsulting,
Warszawa

Tekst powstał w ramach projektu Stowarzyszenia Pracownia na rzecz Wszystkich Istot.