

# STRATEGICZNE OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

w Polsce oraz w Unii Europejskiej

Styczeń 1998

Mirosław Gwiazdowicz

## Raport

Nr 121

Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko znajdują coraz częstsze zastosowanie jako element polityki ochrony środowiska. Ogólnie rzecz biorąc, celem stosowania tego rodzaju ocen oddziaływania na środowisko jest uwzględnienie potrzeb ochrony środowiska w planowaniu strategicznym, np. podczas opracowywania różnego rodzaju polityk, planów i programów. Wychodzi się z założenia, że oszacowanie potencjalnej presji na środowisko na wstępnym etapie planowania umożliwi w rezultacie przyjęcie korzystnych dla środowiska rozwiązań w politykach, planach czy programach.

W niniejszym raporcie omówiona w skrócie została ogólna koncepcja ocen oddziaływania na środowisko, w tym strategicznych ocen oddziaływania. Przedstawiona została charakterystyka stosowanych w Polsce strategicznych ocen. Ponadto, opracowanie to przybliży kwestie stosowania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w Unii Europejskiej oraz zawiera omówienie projektu dyrektywy poświęconej strategicznym ocenom.

## 1. Wprowadzenie

Koncepcja tzw. strategicznych ocen oddziaływania na środowisko znajduje w wielu krajach coraz szersze zastosowanie jako instrument realizacji polityki ochrony środowiska pozwalający na uwzględnienie potrzeb ochrony środowiska naturalnego w planowaniu strategicznym. Strategiczne oceny to bowiem ujęty w pewne proceduralne ramy proces, który poprzez stworzenie możliwości oszacowania potencjalnych skutków dla środowiska na wczesnych etapach planowania ułatwia przyjęcie najkorzystniejszych dla środowiska rozwiązań. Wykonanie strategicznych ocen wymagane jest niekiedy przepisami prawa, stanowiąc element procedury uzgadniania i akceptacji różnego rodzaju oficjalnych dokumentów o charakterze strategicznym; choć gdzieśgdzie stosowanie tych ocen nie jest formalnie usankcjonowane, stanowią one jednak uznaną praktykę, wspartą oficjalnie przyjętymi wytycznymi.

Również w Polsce, instytucja ocen strategicznych, choć w okrojonej formie, została wprowadzona niedawno do praktyki w postaci tzw. prognoz skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze, zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz w rozporządzeniu ministra ochrony środowiska. Wydaje się jednak, że w niedługim czasie przepisy te będą musiały ulec pewnym zmianom. Praktyka dotychczasowego stosowania prognoz objawia bowiem wiele niedoskonałości obecnych rozwiązań prawnych, a ponadto, można się spodziewać, że wynikająca z procesu integracji z Unią Europejską konieczność dostosowania polskiego prawodawstwa do przepisów Unii nałoży na polskich ustawodawców obowiązek uwzględnienia w polskim prawie standardów unijnych również w zakresie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Wprawdzie w dotychczas obowiązującym prawie unijnym brakowało odpowiednich przepisów wymagających sporządzania ocen o charakterze strategicznym, to warto jednak przypomnieć, że istnieje już projekt dyrektywy obejmującej takie przepisy. Skądinąd wiadomo również, że w Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa przygotowany jest projekt nowej ramowej ustawy o ochronie środowiska zawierający przepisy dotyczące ocen oddziaływania na środowisko, w tym też ocen o charakterze strategicznym. Można się spodziewać, że projekt ten stanie się niedługo przedmiotem pracy Sejmu.

Z uwagi więc na coraz powszechniejsze stosowanie ocen strategicznych jak również polskie zamiary integracyjne oraz spodziewaną modyfikację istniejących przepisów dotyczących ocen, celowe wydaje się przybliżenie w niniejszym opracowaniu samej koncepcji ocen o charakterze strategicznym, ich dotychczasowego stosowania w Polsce, a także istniejących i projektowanych obecnie w UE przepisów poświęconych ocenom.

## 2. Oceny oddziaływania na środowisko projektów inwestycji

Żeby odpowiedzieć na pytanie czym są strategiczne oceny oddziaływania na środowisko warto w skrócie przypomnieć na czym polega idea ocen oddziaływania

na środowisko (OOS<sup>1</sup>) w odniesieniu do projektów przedsięwzięć inwestycyjnych. To co dziś nazywamy strategicznymi ocenami jest bowiem rozwinięciem systemu OOS dla indywidualnych projektów inwestycyjnych, które od dłuższego już czasu funkcjonują w wielu krajach<sup>2</sup>. Celem OOS jest - poprzez identyfikację i ocenę rozmiaru oraz jakości potencjalnych efektów środowiskowych związanych z realizacją różnorodnych projektów inwestycyjnych - ułatwienie odpowiednim organom władzy podjęcia decyzji w sprawie postępowania z projektowaną inwestycją, a jednocześnie uświadomienie tym organom z jakimi konsekwencjami w środowisku powinny się liczyć godząc się na realizację określonych projektów inwestycyjnych na swoim terenie. Wykonanie ocen stanowi więc z reguły element procedury podejmowania decyzji dotyczącej pozwolenia na lokalizację inwestycji, pozwolenia na budowę czy np. uruchomienie nowej instalacji. Jedną z podstawowych zasad wykonywania ocen oddziaływania na środowisko projektów inwestycyjnych jest przeprowadzenie tej oceny równoległe z projektowaniem inwestycji, co powinno pozwolić wyeliminować lub zmienić te z rozwiązań technicznych lub organizacyjnych projektu, których przyszłe funkcjonowanie mogłoby pociągać za sobą szkodliwe skutki dla środowiska. Wychodzi się ponadto z założenia, że wczesne uwzględnienie potencjalnych efektów środowiskowych w projektowaniu przedsięwzięcia pozwala uniknąć w przyszłości ponoszenia kosztów przebudowy instalacji, zmiany w technologii, stosowania dodatkowych środków zmniejszających negatywny wpływ instalacji na środowisko, czy też kosztów wynikających ze szkód w środowisku.

Dotychczasowa wieloletnia praktyka stosowania ocen w odniesieniu do projektów inwestycji doprowadziła do wypracowania własnej metodologii w tej dziedzinie oraz określonych standardowych procedur wykonywania ocen. W procesie OOS wyróżnia się na ogół następujące etapy:

- proces OOS rozpoczyna się przede wszystkim od podjęcia decyzji (tzw. *screening*) czy projekt inwestycji powinien być przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko czy nie; etap ten sprowadza się do wstępnej oceny czy skutki środowiskowe projektowanej inwestycji są na tyle istotne, by należało przyjrzeć im się bliżej i postarać się je oszacować. Na ogół, na tym etapie korzysta się z już z góry ustalonych w określonych przepisach list konkretnych projektów inwestycji<sup>3</sup> lub określonych kategorii projektów, które powinny być przedmiotem OOS. W razie gdy przepisy tego nie precyzują, decyzję o tym czy przystępować do wykonania ocen zazwyczaj uzależnia się od wyniku konsultacji inwestora z odpowiednimi władzami,

---

<sup>1</sup> W praktyce stosowania ocen oraz w bogatej literaturze im poświęconej często w odniesieniu do systemu OOS stosuje się terminologię zaczerpniętą z jęz. angielskiego; oceny oddziaływania na środowisko projektów inwestycyjnych często nazywa się w skrócie EIA (*Environmental Impact Assessment*), w odróżnieniu od strategicznych ocen oddziaływania na środowisko - SEA (*Strategic Environmental Assessment*).

<sup>2</sup> Formalne wymagania dotyczące sporządzania ocen oddziaływania na środowisko sformułowane zostały po raz pierwszy w amerykańskiej ustawie o narodowej polityce ochrony środowiska (National Environmental Policy Act). W połowie lat 70-tych system OOS przyjął się w niektórych krajach Europy Zachodniej. W prawodawstwie Unii Europejskiej system ocen uregulowany został przepisami dyrektywy 85/337/EWG z 1985, znowelizowanej dyrektywą 97/11/WE w marcu 1997.

<sup>3</sup> Dla przykładu, w Polsce, inwestycje, których realizacja poprzedzona musi być wykonaniem ocen oddziaływania na środowisko ujęte są w Rozporządzeniu Ministra OSZNiL z dnia 13 maja 1995 (Dz. U. nr 52, poz. 284) w dwu kategoriach: 1) inwestycje szczególnie szkodliwe dla środowiska i zdrowia ludzi oraz 2) inwestycje mogące pogorszyć stan środowiska.

- po wybraniu projektu, dla którego należy wykonać OOS, podejmuje się decyzję jaki będzie zakres wykonywanych ocen (*scoping*), jakie aspekty środowiska naturalnego będą najbardziej narażone w wyniku realizowanego projektu, w związku z czym, na które z nich powinno się zwrócić szczególną uwagę wykonując OOS,
- zasadniczą i najbardziej rozbudowaną pod względem metodologicznym częścią procesu OOS jest szacowanie potencjalnego rozmiaru wpływu na środowisko oraz zmian jakościowych powodowanych przez projektowaną inwestycję (*impact prediction*). Do oceny wpływu konkretnej inwestycji, technologii czy obiektu na środowisko stosować można najrozmaitszy zestaw metod, technik, modeli, zależnie od charakteru projektu, lokalnych warunków przyrodniczych, przeznaczonego na badania czasu, dostępności potrzebnych informacji i wielu innych czynników,
- wyniki oceny wpływu na środowisko prezentowane są w formie specjalnego raportu (w odróżnieniu od terminologii angielskiej, gdzie dokument taki określa się jako *Environmental Impact Statement - EIS*, w polskim systemie OOS raport taki nie ma swojej nazwy), na podstawie którego odpowiednie władze będą mogły podjąć decyzję. Raport taki na ogół zawiera pewne zalecenia dotyczące opiniowanego projektu, zmierzające do minimalizacji negatywnej presji na środowisko spowodowanej jego realizacją. Zwraca się często uwagę na to, by w raporcie znalazło się również streszczenie w „języku niespecjalistycznym”, tak aby umożliwić zapoznanie się z wnioskami raportu osobom podejmującym decyzje oraz wszystkim innym zainteresowanym, nie związanym bezpośrednio z problematyką oceny skutków środowiskowych,
- fundamentalne znaczenie w wykonywaniu OOS ma etap podejmowania decyzji (*decision-making*), czyli kwestia na ile rezultat przeprowadzonych ocen jest brany pod uwagę przez odpowiednie władze przy podejmowaniu ostatecznej decyzji dotyczącej projektu (tj. wskazania lokalizacji, zgody na budowę, eksploatację, itd.). Mówiąc wprost, rozwiązaniem o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania systemu OOS jest więc prawny wymóg uwzględnienia wyników OOS przy podejmowaniu decyzji, bez czego przecież, idea wykonywania ocen oddziaływania na środowisko nie miałaby większego sensu,
- ostatnim etapem w standardowej procedurze OOS jest ocena wdrożenia zaleceń i warunków zawartych w decyzji władz. Często zalecane jest np. bieżące monitorowanie (*post-monitoring*) rzeczywistych skutków dla środowiska wynikających z realizacji inwestycji i porównanie ich ze skutkami przewidywanymi w raporcie z wykonania ocen, co może mieć niekiedy znaczenie dla dalszego doskonalenia metod i technik szacowania wielkości i jakości wpływu,
- w standardowych procedurach wykonywania ocen oddziaływania na środowisko specjalną rolę odgrywają konsultacje i udział społeczny (*consultation & public participation*). Chociaż na ogół nie są one sztywno przypisane do któregoś ze wspomnianych etapów procesu OOS, zaleca się jednak, by stanowiły trwały element tego procesu, stosowany możliwie najczęściej. Konsultacje lub uzgodnienia są zazwyczaj obowiązkowe, przeprowadza się je z instytucjami,

które powołane na mocy ustawy wypełniają określone zadania, np. sprawują kontrolę nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska. Z kolei, przez udział społeczny w procesie wykonywania OOS rozumie się stworzenie możliwości uczestnictwa w nim, w celach opiniotwórczych bądź doradczych, np. przedstawicielom społecznych organizacji powołanych do ochrony przyrody, przedstawicielom innych organizacji, które zainteresowane są projektowaną inwestycją, a także reprezentantom społeczności lokalnych, na których terenie planuje się daną inwestycję. Uczestnictwo w procesie wykonywania ocen sprowadza się najczęściej do umożliwienia zainteresowanym wyrażenia opinii na temat zawartości raportu z przeprowadzonym ocen.

Praktyka wykonywania OOS w wielu krajach pokazuje jednak, że dopuszczenie opinii publicznej do udziału w ocenach nie zawsze jest akceptowane, choć trzeba przyznać, że oprócz przeciwników idea społecznego zaangażowania w procesie OOS zyskała wielu zwolenników wśród osób i instytucji zaangażowanych w wykonywanie ocen. Z biegiem lat konsultacje i udział społeczny w procesie OOS stają się jednak coraz powszechniejsze, a obowiązek ich przeprowadzania stopniowo wprowadza się do procedur wykonywania ocen w wielu krajach. Z reguły w krajach o silnych tradycjach demokratycznych, o ugruntowanych instytucjach gwarantujących udział społeczny w decydowaniu o sprawach publicznych, idea konsultacji społecznych przyjęła się najszybciej. Nie kwestionowana dłużej w państwach Unii Europejskiej stała się ona jednym z podstawowych wymagań sformułowanych w dyrektywie UE dotyczącej ocen oddziaływania na środowisko niektórych publicznych i prywatnych projektów inwestycji<sup>4</sup>.

### 3. Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko

Z grubsza rzecz biorąc, idea strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jak również ogólny schemat ich wykonywania nie różnią się znacząco od systemu ocen oddziaływania na środowisko dla indywidualnych projektów inwestycyjnych. Różnicę pomiędzy tymi dwoma systemami określa głównie to, co jest przedmiotem ocen oddziaływania na środowisko: w jednym przypadku są to więc projekty indywidualnych przedsięwzięć inwestycyjnych, zaś w przypadku ocen strategicznych są to przedsięwzięcia o strategicznym charakterze, obejmujące szerszy zakres działania bądź posiadające wyższy poziom uogólnienia. Ogólnie mówiąc, strategiczne OOS polegają na określeniu i ocenie ilościowej i jakościowej potencjalnych efektów środowiskowych wynikających z realizacji polityk, planów lub programów (często o przedmiocie strategicznych ocen mówi się więc w skrócie „PPP”). W niedawno wydanym podręczniku na temat stosowania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, strategiczne OOS zdefiniowane zostały jako:

*sformalizowany, uporządkowany i wszechstronny proces, w trakcie którego ocenie podlegają środowiskowe efekty mogące wynikać z realizacji polityki, planu lub programu oraz propozycji do nich*

<sup>4</sup> Zgodnie z dyrektywą 97/11/WE (nowelizującą dyrektywę 85/337/EWG) państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić, że informacja o wniesieniu przez inwestora wniosku w sprawie wydania zgody na inwestycję oraz wszelkie inne informacje zawarte w raporcie z wykonania ocen zostaną udostępnione publicznie w takim terminie, który umożliwi zainteresowanym stronom wyrażenie swojej opinii, zanim zostanie podjęta ostateczna decyzja dotycząca inwestycji (art. 6).

*alternatywnych, obejmujący sporządzenie raportu prezentującego rezultaty tej oceny, a także uwzględnienie owych rezultatów przy podejmowaniu decyzji wg publicznie uznanych i przejrzystych kryteriów<sup>5</sup>.*

Trzeba mieć jednakże świadomość, że z uwagi na wielką różnorodność potencjalnych przedsięwzięć przekraczających skalę „pojedynczego projektu inwestycji”, proste odwołanie się do „polityk, planów, programów” jako do przedmiotu strategicznych ocen, ma więc tutaj raczej umowny charakter (tym bardziej, że już samo rozróżnienie bądź precyzyjne określenie zakresu każdej z tych trzech form działań o mniej lub bardziej strategicznej naturze, nie jest takie oczywiste). Należy też zauważyć, że niekiedy jednoznaczne rozgraniczenie pomiędzy dwoma wymienionymi systemami ocen może się wydać kłopotliwe w sytuacjach, gdy przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko jest np. indywidualny projekt inwestycyjny o strategicznym znaczeniu (przykładowo, budowa nowej drogi - mając charakter jednostkowej inwestycji, w pierwszym rzędzie powodującej efekt środowiskowy wynikający z pojawienia się ruchu samochodowego - może jednak zainicjować powstanie w swoim sąsiedztwie dalszych przedsięwzięć, chociażby takich jak rozmaite punkty usługowe, centra handlowe, itp., które również wywierają będą presję na środowisko).

Niemniej jednak, to co z reguły cechuje system strategicznych OOS to objęcie oceną dużych obszarów, uwzględnienie dłuższej perspektywy czasu, włączenie do oceny wielu alternatywnych rozwiązań. W rezultacie, przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wiąże się zawsze z trudnością zebrania odpowiednich informacji niezbędnych do analiz, większym marginesem niepewności, gdy chodzi o przyszłe środowiskowe, społeczne czy ekonomiczne uwarunkowania. Niepewność ta częściowo wynika również ze stosunkowo niedużego doświadczenia w dotychczasowym wykonywaniu ocen strategicznych, słabo rozwiniętej metodologii tych ocen, ciągle, jak dotąd, nielicznych studiów przypadku w tej dziedzinie.

Nie kwestionuje się jednak korzyści wynikających ze stosowania strategicznych ocen. Istotne znaczenie ma fakt, iż pozwalają one przewyciężyć ograniczenia występujące przy ocenie skutków środowiskowych pojedynczych inwestycji: przede wszystkim uwzględnienie strategicznych alternatyw dla przedsięwzięć o charakterze „PPP” umożliwia wybór optymalnego modelu rozwoju na danym terenie, a tym samym, wskazanie dopuszczalnych rodzajów inwestycji szczegółowych (upraszcza się w ten sposób decyzje dotyczące OOS dla indywidualnych projektów, które miałyby być realizowane w ramach określonej strategii rozwoju; niekiedy wykonanie OOS dla takich projektów inwestycyjnych, w świetle wyników ocen strategicznych, może okazać się już mniej potrzebne). Strategiczne oceny, w odróżnieniu od systemu OOS dla pojedynczych inwestycji, pozwalają na uwzględnienie skumulowanej presji na środowisko (presja wynikająca z sumarycznego oddziaływania na środowisko wielu drobnych projektów) lub tzw. efektów synergistycznych (gdy łączny wpływ kilku projektów na danym terenie przekracza sumę ich indywidualnych oddziaływań). Generalnie rzecz biorąc, stosowanie strategicznych OOS uświadamia potrzebę ciągłego brania pod uwagę priorytetów ochrony środowiska naturalnego podczas projektowania przedsięwzięć o charakterze strategicznym, długookresowym, co sprawia, że uznaje się je za jeden z podstawowych instrumentów rozwoju zrównoważonego.

---

<sup>5</sup> R. Therivel, M.R. Partidario, *The practice of Strategic Environmental Assessment*; Earthscan Publications Ltd, London 1996.

W 1996 r., na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. ochrony środowiska Komisji Europejskiej (DG XI) opracowany został raport<sup>6</sup> na temat kosztów i korzyści wynikających ze stosowania systemu ocen oddziaływania na środowisko w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Część tego raportu odnosi się do praktyki stosowania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, prezentując pewne wnioski uzyskane po przeanalizowaniu dwudziestu studiów przypadku zastosowania ocen strategicznych w sześciu krajach członkowskich UE (tj. Wielka Brytania, Dania, Niemcy, Holandia, Belgia, Francja). Przedmiotem strategicznych OOS w tych krajach były m.in. takie przedsięwzięcia jak: strategiczny program zabudowy przeciwpowodziowej, strategia gospodarki leśnej na wybranym obszarze (Wlk. Brytania), ustawa na temat praw i obowiązków właścicieli nieruchomości i ich lokatorów, ustawa o telekomunikacji (Dania), program rozwoju drogownictwa dla jednego z landów (Niemcy), program rozbudowy sieci pociągu TGV (Belgia).

Z raportu tego wynika, że większość kosztów (90%) związanych z opracowywaniem strategicznych OOS wiąże się z koniecznością zatrudnienia osób pracujących nad przygotowaniem oceny, w tym, wysoko kwalifikowanych specjalistów. Koszty te niejednokrotnie były trudne do określenia, szczególnie w przypadku pracowników instytucji sektora publicznego, dla których opracowywanie „PPP” lub udział w przygotowywaniu ocen było jednym z zadań należących do ich obowiązków zawodowych. Ogólnie jednak ocenia się, że koszt wykonania strategicznych ocen waha się od kilku do kilkunastu procent całkowitego kosztu opracowania „PPP”, w stosunku do których zastosowano ocenę oddziaływania na środowisko.

Z kolei, jak wynika z omawianego raportu, korzyści płynące ze stosowania strategicznych ocen, choć niewątpliwie znaczące, ujawniają się często w perspektywie długookresowej, trudno też poddać się wycenieniu w kategoriach finansowych. Niemniej jednak, oprócz wspomnianych już pozytywnych następstw stosowania strategicznych ocen, w raporcie zwraca się uwagę na znaczenie tych ocen dla większej przejrzystości samego procesu formułowania PPP. Gdy w oceny zaangażowany jest udział społeczny, łatwiej dochodzi do społecznego poparcia dla przygotowanego projektu PPP, łatwiej też wtedy uzyskać społeczną zgodę na realizowanie konkretnych przedsięwzięć w ramach zaakceptowanego planu. Autorzy raportu podkreślają, iż w rezultacie sporządzenia ocen, obok uświadomienia sobie zagrożeń dla środowiska, wysuwane są propozycje rozwiązań łagodzących owe zagrożenia.

#### **4. Strategiczne oceny w Polsce**

Przejawem instytucji strategicznych OOS są obecnie w Polsce prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotem tej formy strategicznych ocen jest więc plan zagospodarowania przestrzennego, w warunkach polskich sporządzany dla obszaru gminy, dla części tego obszaru lub dla zespołu gmin. Dotychczasowa praktyka przygotowywania prognoz do planów jest stosunkowo niedługa, niemniej jednak wydaje się, że można na jej podstawie i w oparciu o obowiązujące normy prawne

---

<sup>6</sup> European Commission, DG XI, *Environmental Impact Assessment, A study on Costs and Benefits*, Final Report, 1996.

zwrócić uwagę na pewne cechy instytucji prognoz oraz podjąć próbę oceny ich miejsca w procedurze planistycznej.

### **Normy prawne**

Instytucja prognoz powołana została zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie w 1995 r. Jednakże przepisy ustawy stanowiące podstawę prawną dla sporządzania prognoz mają charakter bardzo lakoniczny, w niewielkim stopniu rozstrzygając rozmaite kwestie związane z funkcjonowaniem prognoz. O prognozach ustawa wspomina trzykrotnie:

- w art. 10 ust. 2:  
*Do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dołącza się prognozę skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze.*

- w art. 18 ust. 2:  
*Zarząd gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kolejno: (...).*

pkt 6:

*wyklada projekt planu i prognozę (...) do publicznego wglądu, na okres co najmniej 21 dni, a o wyłożeniu ogłasza w sposób określony (...), co najmniej na 7 dni przed wyłożeniem.*

- w art. 40 ust. 5 pkt 2a:  
*Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej, w drodze rozporządzenia określi (...) wymagania jakim powinny odpowiadać prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko (...).*

Bardziej szczegółowe wymagania dotyczące prognoz sformułowane zostały w Rozporządzeniu Ministra OŚZNiL z dnia 9 marca 1995 r., które stanowi obecnie podstawowy zestaw reguł odnoszących się do zakresu i formy wykonywania prognoz skutków wpływu ustaleń planu. Zgodnie z §1.1 rozporządzenia, prognozy powinny:

- 1) *określać i oceniać skutki dla środowiska przyrodniczego (...), które mogą wynikać z projektowanego przeznaczenia terenu, między innymi w związku z emisją zanieczyszczeń do powietrza, wytwarzaniem ścieków i odpadów, hałasem, wibracjami i elektromagnetycznym promieniowaniem niejonizującym oraz ryzykiem występowania nadzwyczajnych zagrożeń środowiska,*
- 2) *określać skutki wpływu realizacji ustaleń projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na takie elementy środowiska, jak: powietrze, powierzchnia ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody powierzchniowe i podziemne, klimat, ludzie, świat zwierzęcy i roślinny oraz krajobraz, we wzajemnym ich powiązaniu,*
- 3) *przedstawiać rozwiązania eliminujące lub ograniczające negatywne wpływy na środowisko, które mogą wynikać z realizacji ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.*

Rozporządzenie ministra, choć w sumie niezbyt obszerne, określa ponadto szereg warunków, które powinny zostać spełnione podczas sporządzania prognoz (m.in. uwzględnienie ochrony różnorodności biologicznej, stanu środowiska, jego



wrażliwości i odporności na degradację, sformułowanie - w zależności od potrzeb - propozycji ustaleń planu bardziej sprzyjających ochronie środowiska). Oprócz wskazania dokumentów, z których informacje powinno się uwzględnić przygotowując prognozy, rozporządzenie zawiera również dość istotny dla praktyki wymóg opracowywania prognoz jednocześnie ze sporządzaniem projektu planu.

Omawiając polskie normy prawne w zakresie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko powinno się również zwrócić uwagę na jeden z przepisów *Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym*, który choć dotychczas nie miał praktycznego znaczenia dla wykonywania ocen strategicznych, potencjalnie jednak takie znaczenie posiada. Chodzi tu o art. 2 ust. 7, zgodnie z którym:

*Strony będą starać się stosować, we właściwym stopniu, zasady ocen oddziaływania na środowisko do polityki, planów i programów.*

Konwencja o OOS w kontekście transgranicznym (zwana „Konwencją z Espoo”), została podpisana przez Polskę w 1991 r., a na początku 1997 r. Sejm uchwalił ustawę upoważniającą Prezydenta do jej ratyfikacji. Włączenie powyższego przepisu do systemu polskiego prawa stwarza formalną podstawę do poszerzenia zakresu stosowania strategicznych ocen w Polsce.

### **Praktyka stosowania prognoz**

Z formalnego punktu widzenia prognoza skutków ustaleń planu jest jednym z dwóch - obok rysunku planu - załączników do uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W odróżnieniu od rysunku planu jak również i samego planu, prognoza nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących, nie jest więc wiążąca dla obywateli, ani dla organów gminy. Niemniej jednak, na etapie tworzenia planu, stanowi ona ważny dokument pomocniczy o charakterze informacyjnym. Zawierając bowiem informacje o przewidywanych skutkach przyrodniczych realizacji planu zagospodarowania przestrzennego, prognoza ułatwia wpływ na formowanie ustaleń planu stronom biorącym udział w jego tworzeniu, ale również wszystkim zainteresowanym powstającym planem. Na etapie prac nad projektem planu prognoza może wskazywać na potrzebę zmian proponowanych ustaleń planu, bądź proponować rozwiązania alternatywne. Również po uchwaleniu planu, już w trakcie jego realizacji, kiedy konkretne sposoby zagospodarowania przestrzennego określane są w „decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu” informacje ujęte w prognozie mogą się przyczynić do wyboru wariantów korzystnych z punktu widzenia interesu środowiska przyrodniczego.

Praktyce opracowywania prognoz towarzyszy jednak sporo niejasności formalnych dotyczących zasad ich sporządzania oraz ich miejsca w procedurze zatwierdzania planu<sup>7</sup>. Jedną z często podnoszonych kwestii jest brak formalnego określenia, kto powinien sporządzać prognozę. Nie rozstrzyga tego ani wspomniana ustawa, ani rozporządzenie ministra. Przyjęło się więc w praktyce, że prognozy sporządza albo niezależny od projektantów planu zespół specjalistów, albo ten sam

<sup>7</sup> Z. Cichocki, *Zasady sporządzania prognoz skutków wpływu ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze*, IOŚ, oddział we Wrocławiu, grudzień 1996, oraz materiały z konferencji: *Rola prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze w procedurze i praktyce planistycznej*, 27 maja 1997, zorganizowane przez: Biuro Zarządu Miasta Warszawy.

zespół, który opracowuje plan zagospodarowania przestrzennego. Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia w tej kwestii ma niekiedy dla praktyki kłopotliwe konsekwencje bowiem dwojakié podejście do sporządzania prognoz sprawia, że dokument ten nie zawsze spełnia oczekiwane funkcje:

- Spotykane często w praktyce sporządzanie prognozy przez niezależny zespół, z założenia mające zapewnić bezstronną ocenę przyrodniczych skutków ustaleń planu, prowadzi jednak nieraz do sytuacji, w której prognoza pełni funkcję recenzji lub koreferatu do istniejącego już planu; możliwość uwzględnienia w planie istniejących warunków przyrodniczych na danym terenie zostaje w ten sposób ograniczona. Ponadto, zgodnie z obecnymi przepisami nie ma gwarancji, że ewentualne korekty wynikające z prognozy zostaną uwzględnione w projekcie planu.
- Z kolei inną rolę mają prognozy, gdy do ich opracowania przystępuje się zanim projekt planu zostanie ukończony. Z reguły, postulat ten najłatwiej da się realizować w praktyce, gdy autorem prognoz jest zespół opracowujący projekt planu lub też inny zespół, lecz ściśle z nim współpracujący. Rozwiązaniem zalecanym więc, choć jak dotąd nie wszędzie stosowanym, jest sporządzanie prognozy w trakcie przygotowywania projektu planu, co pozwala na bieżąco korygować proponowane w projekcie planu ustalenia.

Kwestią, na którą należy również zwrócić uwagę jest brak w obowiązujących przepisach wymogu przedkładania prognoz do uzgadniania i opiniowania wraz z projektem planu. Ustawa przewiduje obecnie procedurę formalnego uzgadniania z różnymi organami jedynie projektu planu. Tym samym, organy upoważnione ustawowo do uzgadniania projektu planu nie mają możliwości przyjrzenia się projektowanym rozwiązaniom planistycznym pod kątem ich skutków dla środowiska przyrodniczego, przez co wpływ prognozy na ostateczny kształt planu zostaje osłabiony. Potrzeba przedkładania do uzgodnień projektu planu łącznie z prognozą znajduje jednak wyraz w praktyce, zdarza się bowiem często, że organy uzgadniające projekt planu żądają przedłożenia również prognozy, choć formalnie rzecz biorąc, nie mają prawa do otrzymywania prognoz.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje jednak możliwość publicznego wglądu do prognozy. Trzeba wspomnieć, że jest to bodaj jedyny jak dotąd w polskim prawodawstwie przepis z zakresu ocen oddziaływania na środowisko uprawniający opinię publiczną do zapoznania się i wypowiedzenia na temat przyrodniczych skutków planowanych ustaleń. Takie rozstrzygnięcie prawne powoduje, że potencjalnie prognoza spełnia również funkcje edukacyjne. Wobec faktu, że ustalenia planu mają charakter regulacyjny i na ogół nie zawierają wyjaśnień ani dodatkowej argumentacji, prognoza jest opracowaniem objaśniającym i uzasadniającym przyjęte w planie rozwiązania. Zasadnicze znaczenie edukacyjne prognozy wynika jednak z rozpowszechniania wiedzy poświęconej problematyce przyrodniczej na danym terenie, z podnoszenia świadomości ekologicznej społeczności lokalnych, które przejawiają zainteresowanie powstającym planem. W tym kontekście pewnym niedopatrzeniem legislacyjnym wydaje się być brak wymogu sporządzania streszczenia prognozy w języku niespecjalistycznym, co mogłoby znacznie ułatwić odbiór zawartych w niej treści. Ustawodawca nie przewidział również możliwości dokonania korekty samej prognozy, która, formalnie rzecz biorąc pozostaje niezmienną, choć poddawana jest przecież publicznemu opiniowaniu, a projekt planu do którego jest dołączana, może zostać w wyniku licznych uzgodnień zmieniony.

## 5. Strategiczne oceny w wybranych krajach europejskich

Oceny oddziaływania na środowisko różnego rodzaju projektów polityk rozwojowych w określonych sektorach gospodarki, planów, programów bądź projektów aktów prawnych wykonywane są w wielu krajach, choć nie wszędzie stosowanie takich ocen wynika wprost z wymagań prawnych. Z reguły oceny strategiczne są elementem szerszej formalnej procedury akceptacji ocenianych projektów strategii. Poza Europą system strategicznych ocen dość dobrze ukształtował się w USA, Kanadzie, Nowej Zelandii, Australii. W większości krajów członkowskich Wspólnot są praktykowane zawsze jakieś formy ocen strategicznych. Niektóre z tych krajów zostały w skrócie omówione poniżej.<sup>8</sup>

W **Danii** elementy ocen oddziaływania na środowisko są od dłuższego czasu osadzone w praktyce planowania przestrzennego. Bezpośrednie wymogi prawne dotyczące strategicznych ocen oddziaływania sformułowane zostały w 1993 r. w wydanym przez Urząd Premiera okólniku, zgodnie z którym wszelkie rządowe projekty inicjatyw legislacyjnych powinny zostać ocenione pod względem ich skutków finansowych oraz pod kątem wpływu na środowisko, zakładając, że ich wdrożeniu towarzyszyć może istotna presja na środowisko. Za przeprowadzenie takiej oceny odpowiedzialne są poszczególne ministerstwa. Jednocześnie w wydanej przez ministerstwo ochrony środowiska instrukcji objaśniającej jak taką ocenę sporządzić, znalazł się zestaw przykładowych analiz skutków środowiskowych.

**Holandia** jest bodaj pierwszym krajem w Europie, gdzie wprowadzony został obowiązek sporządzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. System strategicznych ocen ukształtowany został tam w trakcie formowania Narodowej Strategii Ochrony Środowiska (NEPP) formalnie przyjętej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, będącej dokumentem odwołującym się do idei zrównoważonego rozwoju. W Holandii istnieją dwa uzupełniające się systemy ocen strategicznych. Pierwszy wynika z Ustawy o ochronie środowiska z 1987 r., która wymaga stosowania ocen w odniesieniu do niektórych planów i programów (m.in. planów zagospodarowania przestrzennego, planów rozwoju przemysłowego, zaopatrzenia w wodę, zagospodarowania odpadów, zarządzeń dotyczących uchylenia decyzji o powołaniu rezerwatu). Drugie podejście do stosowania ocen strategicznych określone zostało decyzją rządu, która wymaga sporządzania środowiskowej oceny projektów polityk rządowych, w oparciu o tzw. E-test (*Environmental Test*). W myśl tej decyzji, oprócz uwzględnienia spodziewanych efektów gospodarczych, projekt polityki powinien zawierać m.in. opis spodziewanych oddziaływań na środowisko. E-test zawiera kryteria odpowiadające zasadom zrównoważonego rozwoju, na tle których sporządza się ocenę. Każde ministerstwo zostało zobowiązane do oceny własnych projektów polityk sektorowych w oparciu o E-test, zaś ministerstwo ochrony środowiska zapewnia koordynację tych ocen na szczeblu rządowym.

W **Szwecji** system ocen oddziaływania na środowisko ewoluował w obrębie planowania przestrzennego i jest obecnie silnie powiązany z systemem planowania

---

<sup>8</sup> Źródło: N. Lee, J. Hughes, *Strategic Environmental Assessment. Legislation and Procedures in the Community*, European Commission, DG XI, Brussels 1995, oraz R. Therivel, M.R. Partidario, *The practice of Strategic Impact Assessment*.

oraz zarządzania zasobami środowiska naturalnego. Ustawa z 1987 r. o gospodarowaniu zasobami środowiska wymaga, aby w procesie podejmowania decyzji dotyczącej korzystania ze środowiska uwzględniona została ocena przyszłych zmian w środowisku naturalnym, a także ocenę spodziewanych skutków w kontekście społecznym i gospodarczym. Raport z wykonania ocen jest jednym z dokumentów branych pod uwagę przy wydawaniu zgody na określoną działalność, przy założeniu, że z działalnością tą wiązać się będzie zmiana formy zagospodarowania przestrzennego. W raporcie uwzględnia się wówczas wpływ nowego zagospodarowania terenu na zdrowie ludzi, stan środowiska i gospodarke zasobami. Alternatywne rozwiązania również powinny być wzięte pod rozwagę, łącznie z rozwiązaniem zakładającym pozostawienie istniejącej sytuacji bez jakichkolwiek zmian.

W **Wielkiej Brytanii**, w zakresie strategicznych ocen oddziaływania praktykowane są dwa podejścia, tj. oszacowanie środowiskowych skutków (tzw. *environmental appraisals*): 1) polityk na poziomie rządu oraz 2) planów rozwoju na szczeblu lokalnym. Ocena środowiskowa polityk sektorowych rządu jest częścią standardowej analizy skutków gospodarczych. Ocena lokalnych planów rozwoju przewiduje bardziej szczegółowe podejście, uwzględniając aspekty ekologiczne, społeczne i ekonomiczne.

Ocenę skutków polityk i programów rządu stosuje się w zasadzie do wszystkich projektów polityk i programów, nie tylko tych mających bezpośredni wpływ na środowisko. Oceny te są wykonywane w oparciu o wewnętrzną instrukcję rządu<sup>9</sup>, nie zaś na podstawie wymogów ustawowych, które w prawodawstwie brytyjskim w zakresie ocen oddziaływania istnieją jedynie w odniesieniu do ocen dotyczących projektów inwestycji.

Nieformalne uzgodnienia na szczeblu rządu zmierzają do zintegrowania elementów ochrony środowiska z założeniami opracowywanych w rządzie polityk czy programów sektorowych. W tym celu też, w każdym ministerstwie wyznaczone jest stanowisko (tzw. *Green Minister*) piastowane przez osobę, której zadaniem jest zapewniać by przygotowywane w ministerstwie polityki i programy sektorowe należycie uwzględniały interes ochrony środowiska.

Z kolei, oceny lokalnych planów rozwoju pod kątem ich wpływu na środowisko wykonywane są na podstawie odpowiednich wytycznych przygotowanych przez ministerstwo ochrony środowiska.<sup>10</sup>

## 6. Przepisy UE w zakresie strategicznych ocen

Próby zmierzające do opracowania zasad strategicznych ocen oddziaływania na środowisko oraz ich wdrożenia na szczeblu Unii Europejskiej miały już miejsce w ostatnich latach. Na początku lat dziewięćdziesiątych, przygotowaniu planów europejskiej sieci transportowej (tzw. TEN - *trans-European transport network*) towarzyszyło opublikowanie przez Komisję Europejską stanowiska w sprawie

<sup>9</sup> Department of the Environment, *Policy Appraisal and the Environment: A Guide for Government Departments*, HMSO, London, 1991.

<sup>10</sup> Department of the Environment, *Environmental Appraisal of Development Plans: A Good Practice Guide*, HMSO, London, 1993.

wspólnej polityki transportowej<sup>11</sup>, w którym uznano, że strategiczne oceny powinny być integralnym elementem procesu podejmowania decyzji dotyczących planów i programów rozbudowy infrastruktury transportowej, w szczególności dotyczących właśnie programu TEN. Podobne zalecenie stosowania strategicznych ocen znalazło się potem w przygotowanej przez Komisję propozycji wytycznych<sup>12</sup> odnoszących się do rozwoju sieci TEN.

Jednym z pierwszych zastosowań ocen strategicznych na poziomie UE była sporządzona w 1992 analiza potencjalnych skutków środowiskowych związanych z realizacją projektu sieci szybkiej kolei (HSR - *high speed rail*) obejmującej zasięgiem państwa członkowskie Unii.

Wykonywanie pewnych form ocen przypominających strategiczne OOS wymagane jest również w oparciu o niektóre obowiązujące w UE przepisy. W 1993 r. nowelizacja ramowego rozporządzenia poświęconego funduszom strukturalnym<sup>13</sup> wprowadziła zobowiązanie do uwzględnienia w planach rozwoju regionalnego potencjalnych skutków dla środowiska wynikających z realizacji ustaleń tych planów. Odtąd państwa członkowskie ubiegające się o przyznanie w ramach funduszy strukturalnych środków na wsparcie rozwoju regionalnego (gdy wniosek dotyczy regionów słabo rozwiniętych, w których PKB nie przekracza 75% średniej w UE, regionów z przewagą obszarów wiejskich lub regionów o przestarzałej strukturze przemysłowej) powinny zadbać, aby w przedkładanym projekcie planu rozwoju regionalnego znalazły się (art. 8, 9, 11a):

- ocena stanu środowiska na obszarze objętym planem,
- ocena poszczególnych strategii i działań przewidzianych do realizacji w ramach planu w kontekście zasad rozwoju zrównoważonego, w zgodności z obowiązującym w Unii prawem,
- informacja na temat przewidywanego udziału odpowiednich instytucji odpowiedzialnych za ochronę środowiska w przygotowaniu i wdrożeniu działań wynikających z planu, a także zaangażowania tych instytucji w kontrolę przestrzegania norm ochrony środowiska UE.

Równocześnie Komisja przygotowała dla potrzeb państw ubiegających się o środki z funduszy strukturalnych nieformalną instrukcję<sup>14</sup> objaśniającą pożądaną formę i zakres informacji o środowisku wymaganych w rozporządzeniu. Ujęty w owej instrukcji zestaw wskazówek stanowi jednocześnie wzorzec, na tle którego oceniane są potem przez Komisję projekty planów i sposób uwzględnienia w nich interesów środowiska.

Wymóg oceny planów pod kątem ich wpływu na środowisko przyrodnicze sformułowany został również w dyrektywie poświęconej zachowaniu naturalnych siedlisk oraz dzikiej fauny i flory<sup>15</sup>. Artykuł 6 tej dyrektywy przewiduje bowiem m.in.,

<sup>11</sup> Commission of the European Communities, *The Future Development of the Common Transport Policy; A Global Approach to the Construction of a Community Framework for Sustainable Mobility*, COM (92)494, Brussels, 1992.

<sup>12</sup> Commission of the European Communities, *Proposals for a European Parliament and Council Decision on Community Guidelines for the Development of the Trans-European Network*, COM (94)106, Brussels, 1994

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady 2081/93 z 20 lipca 1993 (OJ, L 193, z 31.07.1993)

<sup>14</sup> European Commission, *Environmental Profiles for Regional Plans*, DG XVI, 1993 (źródło: R. Therivel, M.R. Partidario, *The practice of Strategic Impact Assessment*).

<sup>15</sup> Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 (OJ, L 206 z 22.07.1992).

że potencjalne skutki wszelkich planów czy projektów realizowanych w obrębie siedlisk chronionych powinny zostać poddane ocenie z punktu widzenia zasad ochrony przyrody. Korzystając z rezultatów tej oceny oraz po zapoznaniu się z opinią publiczną, odpowiednie, kompetentne instytucje podejmą decyzję w kwestii przyjęcia planu bądź projektu.

### **Projekt dyrektywy o strategicznych ocenach**

Propozycje uchwalenia dyrektywy odnoszącej się w całości do oceny środowiskowych skutków „polityk, planów i programów” rozważane były w Unii Europejskiej od kilku lat. Pierwszy projekt takiej dyrektywy powstał w końcu lat osiemdziesiątych. W następnych latach jednak większą uwagę w UE zyskała kwestia nowelizacji dyrektywy o ocenach oddziaływania na środowisko projektów inwestycyjnych (85/337/EWG). Powrót do projektu aktu prawnego poświęconego strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko nastąpił w połowie lat dziewięćdziesiątych. W kwietniu 1997 r., w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich opublikowany został projekt dyrektywy<sup>16</sup> o ocenach efektów środowiskowych niektórych planów i programów.

Celem dyrektywy jest stworzenie podstaw dla szerszego wdrażania ochrony środowiska poprzez wprowadzanie obowiązku wykonania wstępnej oceny środowiskowych skutków realizacji niektórych planów i programów oraz uwzględnienia rezultatów sporządzonej oceny podczas opracowywania tych planów i programów, a także w trakcie ich formalnego zatwierdzania (art.1). W rozumieniu projektu dyrektywy pojęcie planu i programu odnosi się do planów i programów, jak również modyfikacji istniejących planów i programów, rozwoju miast i obszarów wiejskich w takich sektorach jak transport (wliczając korytarze komunikacyjne, infrastrukturę portów i lotnisk), energetyka, gospodarka odpadami, gospodarka zasobami wodnymi, przemysł (włączając eksploatację zasobów mineralnych), telekomunikacja i turystyka. Zakłada się jednocześnie, że plany i programy są:

- przedmiotem opracowania i zatwierdzania przez kompetentne władze bądź opracowywane przez kompetentne organy władzy, a zatwierdzone aktem prawnym,
- stanowią etap w procesie podejmowania decyzji tworząc ramy dla dalszego wydawania odpowiednich zezwoleń dotyczących inwestycji,
- zawierają ustalenia dotyczące charakteru projektów inwestycji, ich rozmiarów, lokalizacji oraz warunków ich eksploatacji.

Sporządzenie oceny oddziaływania na środowisko powinno nastąpić przed przyjęciem planu/programu bądź zanim plan/program zostanie przedłożony odpowiednim władzom w celu akceptacji. Planom i programom dla niewielkich obszarów, przewidującym dla tych obszarów specyficzne formy zagospodarowania, powinno towarzyszyć wykonanie oceny, jedynie gdy z projektowanych ustaleń wynika znaczny, negatywny wpływ na środowisko.

Kompetentne władze, które zgodnie z projektem dyrektywy odpowiadają za to, by ocena oddziaływania na środowisko została sporządzona, mają również obowiązek skonsultować się z właściwymi krajowymi organami i instytucjami ochrony środowiska, przed ustaleniem zakresu i szczegółowości informacji uwzględnianych w ocenie.

---

<sup>16</sup> Proposal for a Council Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, COM/96/0511 (OJ, C 129 z 25.04.1997)

Raport z wykonania ocen powinien zawierać informacje, które pozwoliłyby na wiarygodną ocenę najistotniejszych, bezpośrednich i pośrednich oddziaływań planu/programu na zdrowie ludzi, faunę, florę, glebę, wody, powietrze, klimat, krajobraz, majątek trwały, obiekty dziedzictwa kultury. W raporcie tym znaleźć się też powinno streszczenie napisane „językiem niespecjalistycznym”. Typ informacji wymaganych w raporcie scharakteryzowany został w załączniku do projektu dyrektywy (poniżej w ramce).

### **Rodzaj informacji, które powinny zostać przedstawione w raporcie z wykonania ocen**

(na podstawie załącznika do projektu dyrektywy)

- charakterystyka kontekstu planu/programu oraz jego główne cele,
- charakterystyka środowiska naturalnego na obszarze objętym planem/programem,
- istniejące na danym obszarze problemy związane z ochroną środowiska istotne z punktu widzenia realizacji planu/programu, w szczególności problematyka związana z obszarami przyrodniczo cennymi, takimi jak te, które zostały powołane zgodnie z dyrektywą o zachowaniu dzikich ptaków (79/409/EWG) oraz dyrektywą o zachowaniu naturalnych siedlisk oraz dzikiej fauny i flory (93/43/EWG),
- cele ochrony środowiska uzgodnione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym oraz krajowym (również cele wynikające z innych planów i programów ustalonych na różnych szczeblach), istotne z punktu widzenia realizacji planu/programu oraz sposób w jaki te cele i inne wymogi ochrony środowiska zostały wzięte pod uwagę podczas opracowywania planu/programu,
- potencjalne, istotne oddziaływania na środowisko wynikające z wdrażania planu/programu,
- wszelkie alternatywne rozwiązania prowadzące do osiągnięcia celów przewidzianych w planie/programie, które były rozważane na etapie prac nad projektem planu/programu oraz przyczyny, dla których rozwiązania te nie zostały zaakceptowane,
- środki przewidziane do zapobieżenia, ograniczenia, a jeśli to możliwe, eliminacji wszelkich znaczących, szkodliwych oddziaływań dla środowiska wynikających z wdrożenia planu/programu,
- wszelkie trudności napotkane w trakcie gromadzenia informacji, niezbędnych dla sporządzenia raportu.

Zgodnie z proponowaną dyrektywą, projekt planu/programu wraz z kopią raportu z wynikami ocen musiałby zostać udostępniony odpowiednim organom i instytucjom ochrony środowiska oraz zainteresowanej opinii publicznej, którym powinno się również umożliwić wyrażenie opinii na temat obu dokumentów, zanim plan/program zostanie oficjalnie przyjęty.

Decyzję dotyczącą tego, które z zainteresowanych organów bądź krajowych instytucji zajmujących się ochroną środowiska powinny zostać upoważnione do konsultowania tych dokumentów, projekt dyrektywy pozostawia do rozstrzygnięcia w przepisach krajowych państwa członkowskiego. W podobny sposób projekt dyrektywy rozstrzyga kwestię udziału społecznego w procedurze uzgadniania, pozostawiając państwom członkowskim decyzję określającą szczegóły i tryb przeprowadzania uzgodnień.

Omawiany projekt zawiera przepisy określające zasady postępowania, przewidując m.in. wzajemne informowanie się oraz możliwość udziału w konsultacjach, w przypadku gdy wdrażanie planu/programu może znacznie wpłynąć na stan środowiska w innym państwie członkowskim UE.

Wyraźny nacisk położony jest na kwestię uzależnienia ostatecznej decyzji dotyczącej planu/programu od wyników ocen oddziaływania na środowisko oraz rezultatów wcześniej przeprowadzonych konsultacji. W artykule 8 sformułowany bowiem został wymóg, zgodnie z którym kompetentne władze odpowiedzialne za przyjęcie planu/programu przed podjęciem swojej decyzji powinny wziąć pod uwagę ustalenia raportu z wykonanych ocen, wyrażone opinie oraz uzgodnienia po odbytych konsultacjach. Jeśli władze uznają to za celowe, mogą po uwzględnieniu zgłoszonych uwag dokonać korekt w treści planu/programu. O sposobie wykorzystania wyników ocen oddziaływania na środowisko oraz innych zgłoszonych uwag, kompetentne władze byłyby zobowiązane poinformować zainteresowanych.

Gdyby dyrektywa została przyjęta w swoim obecnym brzmieniu, na krajach członkowskich spoczywałby obowiązek dostosowania do dnia 31 grudnia 1999 krajowego prawodawstwa i systemu administracyjnego w stopniu umożliwiającym wdrożenie postanowień dyrektywy.

## **7. Podsumowanie**

Jako instrument ochrony środowiska strategiczne oceny oddziaływania na środowisko stosowane są od stosunkowo niedawna. Wydaje się jednak, że ich rola we wspieraniu bardziej przyjaznych środowisku rozwiązań w trakcie opracowywania projektów planów i polityk staje się niekwestionowana. Świadczy o tym przykład wielu krajów, w których oceny strategiczne stosuje się w praktyce jako element procesu uzgadniania projektów strategii rozwojowych na różnych szczeblach. Opublikowany w kwietniu 1997 r. w Dzienniku Urzędowym Wspólnot projekt dyrektywy poświęconej strategicznym ocenom pokazuje, że formalne wymagania dotyczące stosowania tego rodzaju ocen oddziaływania na środowisko stać się mogą wkrótce również częścią prawodawstwa Unii Europejskiej.

Ogólnie rzecz biorąc, w Polsce, koncepcja ocen oddziaływania na środowisko jest dość dobrze znana, oceny oddziaływania dla projektów inwestycyjnych są bowiem wykonywane w praktyce już od wielu lat. Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko stosowane u nas w postaci tzw. prognoz dołączanych do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego są jednak ciągle instytucją dość młodą. Nie ulega jednak wątpliwości, że ich znaczenie dla zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska przyrodniczego w miejscowych planach jest bardzo istotne, choć trzeba przyznać, że obecne przepisy dotyczące prognoz



uznawane są za nie dość precyzyjne. W celu zwiększenia efektywności sporządzanych prognoz sprecyzowaniu bądź rozwinięciu ulec powinny obowiązujące rozstrzygnięcia prawne w zakresie m.in. wskazania osób odpowiedzialnych za wykonywanie prognoz, obowiązku przedkładania prognoz wraz z projektem planu do uzgodnień, możliwości wprowadzania korekt do prognoz czy obowiązku zamieszczania streszczenia w „języku niespecjalistycznym”.

Wprowadzenie szerszych uregulowań prawnych dotyczących strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w Polsce wydaje się w tej chwili już kwestią czasu. Okazją do dokonania zmian w obowiązującym stanie prawnym dotyczącym prognoz jak również do poszerzenia zakresu stosowania ocen strategicznych będzie nowa ustawa o ochronie środowiska. Pamiętając o konieczności przybliżania polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej, pod uwagę powinien być wzięty również istniejący projekt dyrektywy dotyczący strategicznych ocen oddziaływania na środowisko.