

Raportowanie ekologiczne - raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, analiza porealizacyjna, przegląd ekologiczny

Krajowe przepisy prawne w zakresie ochrony środowiska nie definiują pojęć: raport z oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, analiza porealizacyjna czy przegląd ekologiczny a przecież określają one pewne prawne obowiązki użytkowników środowiska mieszczące się w szerokim terminie pojęciowym tzw. „raportowania ekologicznego” [1]. Dawniej, raportowanie ekologiczne było dobrowolnym sposobem komunikacji przedsiębiorstwa z interesariuszami na temat efektów jego działalności środowiskowej. Obecnie niektóre formy i style raportowania ekologicznego są narzucone przepisami prawnymi obowiązującymi w danym państwie. Jak zauważa prof. Zygfryd Nowak „*problematyka raportowania ekologicznego rozwija się od kilku lat bardzo dynamicznie poprzez działalność naukową i publikacje w tym zakresie. Ewolucja idzie od ujęcia ekonomicznego – najstarszego, zawierającego w raporcie ekonomicznym także wskaźniki ochrony środowiska – poprzez ekologiczny, a ostatnio z uwzględnieniem czynnika społecznej odpowiedzialności, bez którego nie może być mowy o zrównoważonym rozwoju*” [2].

W artykule przytoczono zasady raportowania zawarte w Globalnej Inicjatywie dotyczącej Raportowania (GRI) oraz przybliżono pojęcie raportowania ekologicznego. Omówiono trzy formy raportowania występujące w procesie ocen oddziaływania na środowisko i w procedurze inwestycyjnej: raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, analizę porealizacyjną i przegląd ekologiczny. Zwrócono uwagę na najczęściej występujące błędy osłabiające jakość raportu.

Raportowanie ekologiczne

Raport ekologiczny jest narzędziem komunikacji i dialogu z różnymi zainteresowanymi stronami. Istnieje duża różnorodność form raportów ekologicznych, różna motywacja i sposób sporządzania raportów a także ich zakres i przyjęte wskaźniki oceny. Stąd, z punktu widzenia odbiorców raportów wyróżniamy:

- raporty wewnętrzne – służące upowszechnianiu informacji o działaniach prośrodowiskowych danej jednostki wśród pracowników,

- raporty zewnętrzne – prezentujące informacje o efektach działalności środowiskowej danej jednostki innym zainteresowanym stronom.

Raporty zewnętrzne można z kolei podzielić na: obowiązkowe i dobrowolne. Wykonanie raportów zaliczonych do obowiązkowych wynika z obowiązku ich przekazywania do odpowiednich władz. Raporty dobrowolne są wydawane z inicjatywy samych jednostek organizacyjnych.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, analizę porealizacyjną i przegląd ekologiczny należy zaliczyć do raportów zewnętrznych, obowiązkowych, mających na celu podanie do publicznej wiadomości informacji o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko na etapie jego planowania (raport OOS), wykonania przedsięwzięcia (analiza porealizacyjna) i po określonym czasie użytkowania instalacji (przegląd ekologiczny). W każdym z raportów ekologicznych dokonuje się oceny ryzyka związanego ze szkodliwym oddziaływaniem przedsięwzięcia na zdrowie ludzi i środowisko przyrodnicze oraz proponowanych rozwiązań i podjętych działań dla zmniejszenia tego ryzyka do minimum. Od lat trwają próby ujednoczenia zasad raportowania ekologicznego. M. Cichy, J. Baran i L. Kandora zwracają uwagę, że w ostatnich latach coraz większą popularność zyskuje Globalna Inicjatywa dotycząca Raportowania (*Global Reporting Initiative – GRI*) będąca wspólną inicjatywą UNEP i amerykańskiej organizacji pozarządowej CERES (*Coalition for Environmentally Responsible Economics*) zmierzająca do poprawy jakości, rygorystyczności i zastosowalności raportowania w zakresie rozwoju zrównoważonego [3]. GRI wydało odrębną publikację zawierającą zasady raportowania, traktowane jako cele, do których należy dążyć. Zasady raportowania zostały podzielone na cztery następujące grupy [3].

1. Tworzące podstawy dla raportu:

- a) przejrzystość (procesu, procedur, założeń);
- b) włączanie interesariuszy w proces tworzenia raportu;
- c) audytowalność – raportowane informacje powinny być zapisane, skompilowane, przeanalizowane i przedstawione w taki sposób, aby audytorzy mogli ocenić ich wiarygodność.

Dr inż. J. Pałasz – Szkoła Wyższa im. Bogdana Jańskiego w Warszawie, Wydział Zamiejscowy w Zabrze

2. Dotyczące kwestii „co raportować”:

- a) kompletność zawartych w raporcie informacji, którymi zainteresowani są interesariusze, w odniesieniu do zadeklarowanych granic raportowania i okresu czasu objętego raportowaniem;
- b) istotność danych zawartych w raporcie dla jego użytkowników;
- c) kontekst zrównoważonego rozwoju – ujęcie działań (na poziomie organizacji) w szerszym niż dotąd kontekście.

3. Związane z zapewnieniem jakości i wiarygodności raportu:

- a) dokładność – osiągnięcie takiego poziomu dokładności raportowanych informacji, aby dać podstawy do wysokiego stopnia zaufania co do jakości danych i umożliwić podejmowanie prawidłowych decyzji na ich podstawie;
- b) neutralność – raport musi ukazywać zarówno te pożądane, jak i niepożądane wyniki danej organizacji, bez tuszowania słabości i wybielania swojego wizerunku;
- c) porównywalność – raportująca organizacja powinna zadbać, by kolejne raporty miały jednakowe granice, zakres i zawartość (np. zbiór wykorzystywanych wskaźników);

4. Dotyczące decyzji o dostępie do raportu:

- a) klarowność – raport powinien być łatwy do zrozumienia i wykorzystania dla maksymalnie szerokiego grona odbiorców, mających różne oczekiwania i różne podstawy teoretyczne oraz doświadczenie umożliwiające prawidłową interpretację raportów;
- b) określenie w czasie – powinien zostać jasno określony interwał czasowy, których raport dotyczy.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko

W procedurze OOS, stanowiącej wstępny etap postępowania inwestycyjnego, szczególnie istotne jest opracowanie dokumentu – raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W [4] przedstawiono historię OOS w Polsce zwracając uwagę, że w przeszłości (ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska – tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 49, poz. 196) ocena oddziaływania inwestycji na środowisko miała formę pisemnego opracowania, operatu wykonanego przez rzeczoznawcę wpisanego na tzw. „Listę Ministra” (a później na „Listę Wojewody”). Obecnie, OOS jest procedurą postępowania a pisemne opracowanie nosi nazwę „raportu” o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, przy czym przez określenie „przedsięwzięcie” należy rozumieć nie tylko zamierzenie budowlane ale i inną ingerencję w środowisko mogącą mieć negatywny wpływ na bliższe lub dalsze otoczenie. I chociaż cel opracowania raportu pozostał praktycznie niezmienny, to jednak zakres jaki aktualnie obejmuje raport jest znacznie większy niż pisemne opracowanie zwane „oceną”. Wspomniana ocena dotyczyła wyłącznie skutków oddziaływania na środowisko zapro-

jektowanej już inwestycji budowlanej. Zakres, jaki obejmuje raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego – jest znacznie szerszy. Obejmuje on bowiem etap przygotowania i tworzenia planów, następnie przygotowań i działalności inwestycyjnej, okres użytkowania instalacji (działalności produkcyjnej) oraz etap likwidacji przedsięwzięcia. Tak szeroki zakres analityczny oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko wymaga przy opracowaniu raportu (w znaczącej ilości wypadków) zaangażowania wielu specjalistów w zakresie określonych obszarów problemowych ochrony środowiska, jak też stosowania często skomplikowanych metod badawczych i unikatowej, drogiej aparatury pomiarowej. Można przypuszczać, że był to podstawowy powód zniesienia przez ustawodawcę ograniczeń odnośnie do uprawnień, co do opracowania raportu i statusu rzeczoznawcy. Uprawnienia rzeczoznawców w zakresie określonych dyscyplin w ochronie środowiska wygasły z końcem 2000 r. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zmian.) umożliwia wykonanie raportu praktycznie każdemu.

Na Zachodzie raporty z OOS opracowują instytucje o ustalonym prestiżu zawodowym czy naukowym, dysponujące wyspecjalizowanymi zespołami pracowniczymi i unikatową aparaturą badawczą. W Polsce zlecenia na opracowanie raportu wygrywają małe, często jednoosobowe firmy, które za stosownym wynagrodzeniem „podzlecają” wykonanie fragmentów ekspertyz uznanym placówkom naukowym, ośrodkom badawczym, uczelniom itp. Zdaniem autora, nie jest to sytuacja prawidłowa, ale w naszej wolnorynkowej, „prawno-organizacyjno-finansowej” rzeczywistości, korzystna i wygodna dla każdej ze stron. Raporty opracowane przez placówki naukowe mają często formę opracowania naukowego o bardzo wysokich ambicjach, niezrozumiałego nawet dla dobrze zawodowo przygotowanego pracownika administracji samorządowej. Nowa ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227) w art. 66 ust. 1 uściśla, co powinien zawierać raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W odniesieniu do ustawy – Prawo ochrony środowiska nie wprowadzono istotnych zmian odnośnie zakresu raportu [5]. Rozszerzono zawartość dokumentu o wymóg opisu analizowanych wariantów rozwiązań przedsięwzięć, ze wskazaniem wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Uszczegółowiono, co ma zawierać raport w odniesieniu do przedsięwzięć I grupy (mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko). Dla dróg będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko wprowadzono wymóg określenia założeń do ratowniczych badań zidentyfikowanych zabytków znajdujących się na obszarze planowanego przedsięwzięcia, oraz programu ich zabezpieczeń.

Do wykonania raportu zobowiązuje wykonawcę (inwestora) w drodze postanowienia organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, określając jednocześnie zakres raportu (Art. 63, ust. 4). Odmienne niż to było w ustawie – Prawo ochrony środowiska, zakres raportu ustala się po złożeniu wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (Art. 69, ust. 1) a nie – jak dotychczas przed wszczęciem postępowania o jej wydanie, ponieważ budziło to wątpliwości co do zgodności z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego. Każdy raport powinien zawierać streszczenie w języku niespecjalistycznym w odniesieniu do każdego z elementu omawianego w raporcie. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, jako dokument zawierający informacje o środowisku i jego ochronie, zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach (Art. 21, ust. 2, pkt. 16 wymienionej ustawy z dnia 3 października 2008r.).

Nie każdy raport spełnia wymóg poprawności i staranności wykonania. Pracownicy Wydziału Środowiska Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach na długo zapamiętają raport sporządzony przez osobę z tytułem doktora, który dokonując oceny wpływu na środowisko projektowanego zakładu przeróbki lamp rtęciowych w Gliwicach napisał, że „... nie będzie zagrożenia dla otaczającego środowiska oparami rtęci, ponieważ rtęć emitowana kominem o wysokości (...m) będzie, jako cięższa od powietrza, opadała wokół emitora i zostanie zaabsorbowana przez glebę” (sic !). To, co prawda szczególnie kuriozalny przypadek i przykład wyjątkowej niekompetencji jego autora, lecz w praktyce w sporządzonych raportach zdarza się jednak zauważyć wiele błędów.

Do najczęściej występujących błędów osłabiających jakość raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko należy wymienić:

- opracowanie raportów na podstawie powielanego „wzorca” (ten sam układ treści, identyczne zdania, stałe fragmenty tekstu a nawet przepisane całe rozdziały),
- niewłaściwie przygotowaną i niespójną logicznie dokumentację, będącą najczęściej kompilacją materiałów opracowanych i przygotowanych przez różnych autorów,
- pokrętnie wnioski i uzasadnienia, manipulacja danymi – wzbudzające podejrzenie, że raport został wykonany według „życzenia” zleciennodawcy,
- w razie jednoczesnej realizacji kilku przedsięwzięć, nieuwzględnienie łącznego ich oddziaływania,
- brak przedstawienia wariantów rozwiązań przedsięwzięć i ich analizy,
- pomijanie niektórych dostępnych wariantów rozwiązań,
- brak propozycji odpowiednich działań kompensujących lub minimalizujących skutki oddziaływań,
- słabe wykorzystanie w sporządzaniu raportu już istniejących merytorycznych opracowań literaturowych i zawartych w nich zalecanych metod analitycznych,

- brak oceny oddziaływania na obszar NATURA 2000,
- nieumiejętne przedstawienia streszczenia w języku niespecjalistycznym,
- niska jakość raportu będąca wynikiem braku określonych pomiarów, badań i analiz.

Analiza porealizacyjna

Zgodnie z Art. 82, ust.1, pkt.5 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227), w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej po przeprowadzeniu OOS, właściwy organ może nałożyć na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia tzw. analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia. W analizie porealizacyjnej dokonuje się porównania ustaleń zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w szczególności ustaleń dotyczących przewidywanego charakteru i zakresu oddziaływania na środowisko oraz planowych działań zapobiegawczych z rzeczywistym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko i działaniami podjętymi w celu jego ograniczenia. Z przeprowadzonej analizy może się bowiem okazać, że mimo zastosowanych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu (oczyszczalni ścieków, składowiskiem odpadów komunalnych, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej). Zachodzi wówczas konieczność ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Należy zaznaczyć, że obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa w drodze uchwały (Art. 135, ust. 1 i 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska). Dla pozostałych obiektów lub zakładów obszar ograniczonego użytkowania tworzy rada powiatu w drodze uchwały.

Przegląd ekologiczny

W myśl Art. 237 ustawy – Prawo ochrony środowiska, w razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko, organ ochrony środowiska może w drodze decyzji zobowiązać podmiot prowadzący instalację do sporządzenia i przedstawienia przeglądu ekologicznego. Przegląd ekologiczny jest więc formą raportu ekologicznego o oddziaływaniu na środowisko wyłącznie istniejącej instalacji (obiektu). W Dyrektywie Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. w sprawie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń, OJ L 257, z dnia 10.10 1996r, (tzw.

dyrektywa IPPC), instalację stanowi: „...stacjonarna jednostka techniczna, gdzie prowadzi się jedno lub więcej działań wymienionych w aneksie I (do Dyrektywy), oraz wszystkie inne bezpośrednio związane działania, które mają techniczny związek z działaniami prowadzonymi w tym miejscu i które mogłyby mieć wpływ na emisję i zanieczyszczenie” [6]. W polskiej ustawie – Prawo ochrony środowiska przez instalację rozumie się (Art.3 ust.6) :

- a) stacjonarne urządzenie techniczne,
- b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu,
- c) budowle nie będące urządzeniami technicznymi ani zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję.

W odniesieniu do substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska przez instalacje rozumie się również budynki oraz obiekty małej architektury (Art.164 ust.1a). W decyzji, organ właściwy do jej wydania, może ograniczyć zakres podmiotowy przeglądu. Art. 238 ustawy – Prawo ochrony środowiska wymienia, co powinien zawierać przegląd ekologiczny instalacji kwalifikowanej jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. W razie gdy negatywne oddziaływanie wynika z funkcjonowania instalacji, która nie jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, organ właściwy do nałożenia obowiązku sporządzenia przeglądu określa (Art. 240), które z wymagań stanowiących zakres podmiotowy przeglądu, wymienionych w Art. 238 ustawy – Prawo ochrony środowiska, należy spełnić. Dodatkowe wymagania, jakie powinien spełnić przegląd ekologiczny może ustalić Minister właściwy ds. środowiska w drodze rozporządzenia (Art. 242, ust. 1). Jeżeli przegląd ekologiczny dotyczy drogi, linii kolejowej, linii tramwajowej, lotniska lub portu, obowiązek sporządzenia przeglądu spoczywa na zarządzających tymi obiektami (Art.241, ust. 2). Z przeprowadzonego przeglądu ekologicznego może wynikać konieczność ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Wówczas do opracowania powinna być dołączona kopia mapy ewidencyjnej (poświadczona przez właściwy organ) z zaznaczonym przebiegiem granicy obszaru, na którym jest konieczne utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania (Art. 241a ustawy – Prawo ochrony środowiska).

Zakończenie

Pojęcie „raportowania ekologicznego” czy też „raportowania środowiskowego” nie występuje w polskich przepisach prawnych. W świetle powszechnego dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku i upowszechnienia systemów informatycznych istnieje pilna potrzeba nie tylko zdefiniowania tego pojęcia, lecz także określenia obowiązków użytkowników środowiska i organów administracji, jakie wynikają z obowiązujących w Polsce przepi-

sów prawnych. W [1] podjęto próbę zdefiniowania tego określenia. Można przyjąć, że przez pojęcie „raportowanie ekologiczne” należy rozumieć: „... **ustawowe obowiązki podmiotów korzystających ze środowiska, organów administracji oraz innych jednostek organizacyjnych i osób fizycznych dotyczące zakresu i sposobu korzystania ze środowiska, stanu środowiska, wyników pomiarów emisji oraz wpływu na środowisko skutków realizacji planów, programów i planowanych przedsięwzięć**” [1]. Raportowanie ekologiczne obejmuje zarówno użytkowników środowiska na etapie planowania przedsięwzięć ekologicznych, korzystania ze środowiska, likwidacji działalności gospodarczej oraz wielu innych sytuacji (np. sporządzania okresowych sprawozdań przez zarządy gmin), jak też należy do obowiązków organów administracyjnych. Raporty ekologiczne różnią się nie tylko celami ich sporządzania ale mimo stosowania tych samych wspólnych elementów raportowania, przede wszystkim jakością ich wykonania. Nie zawsze też zastosowane wskaźniki efektów działalności środowiskowej są spójne. Często nie odzwierciedlają one rzeczywistych efektów działalności środowiskowej i poprawy skuteczności ekologicznej. Te uwagi dotyczą nie tylko raportowania przyjętego w zarządzaniu środowiskowym, lecz także dokumentacji sporządzanej w procedurze inwestycyjnej: raportów o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko, analiz porealizacyjnych i przeglądów ekologicznych. Wymienione w artykule błędy osłabiające jakość raportu OOS pojawiają się także w pozostałych dwóch dokumentach. Wydaje się, że w miarę upływu czasu sytuacja rynkowa i coraz bardziej rygorystyczne przepisy prawne, szczególnie w zakresie procedur postępowania i dostępu do informacji, pozwolą na poprawę jakości i dalsze doskonalenie tych opracowań.

LITERATURA

- [1] Ciesielska M., Nowak Z., Pałasz J.: Raportowanie ekologiczne – prawne obowiązki uczestników zarządzania środowiskiem w Polsce. „*Czysta Produkcja & EKO – Zarządzanie*” Nr 3 (30) lipiec–wrzesień 2004r. Wyd. Stowarzyszenie „Polski Ruch Czystszej Produkcji”, s. 9-13, Katowice 2004
- [2] Nowak Z.: Raportowanie ekologiczne. „*Czysta Produkcja & EKO – Zarządzanie*”. Publikacja Stowarzyszenia „Polski Ruch Czystszej Produkcji” Nr 3 (30) lipiec–sierpień 2004, s. 2, Katowice 2004
- [3] Cichy M. J., Baran J., Kandora L.: Raportowanie w zarządzaniu środowiskiem. „*Czysta Produkcja & EKO - Zarządzanie*”. Publikacja Stowarzyszenia „Polski Ruch Czystszej Produkcji” Nr 3 (30) lipiec–sierpień 2004, s. 3–8, Katowice 2004
- [4] Gajdzik B., Pałasz J.: Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko(OOS) w działalności inwestycyjnej w świetle nowych wymagań prawnych. „*Problemy Ekologii*” Nr 2 (80), s. 61– 67 marzec–kwiecień 2009
- [5] www.mz.gov.pl – uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227).
- [6] Pałasz J.: Pozwolenie zintegrowane w świetle polskiego i wspólnotowego prawa ochrony środowiska. Materiały szkoleniowe Seminarium Przedsiębiorstw CP. Stowarzyszenie „Polski Ruch Czystszej Produkcji” w Katowicach. Bielsko–Biała 9 grudnia 2003r