

Witold Wołoszyn

M. Kistowski (red.), Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego. Przegląd polskich doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską, 2004, Gdańsk, s. 59–66.

Rozwój nowych podejść metodycznych z zakresu planowania przestrzennego i strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w Unii Europejskiej

Wstęp

W ostatnich kilku latach obserwowany jest znaczący postęp w rozwoju prawodawstwa Unii Europejskiej z zakresu strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. W czerwcu 2001 roku przyjęto specyficzną dyrektywę w tej dziedzinie (2001/42/EC), która uzyskała moc prawną w 2004 roku. Oceny strategiczne (dotyczące projektów polityk, programów i planów) wiążą się pośrednio lub bezpośrednio z planowaniem przestrzennym. Potrzeby praktyczne związane z kształtowaniem się nowego systemu prawnego, jak również dotychczasowe doświadczenia sprawiają, że w ostatnich latach obserwowany jest intensywny rozwój metodologii dotyczący tych dwóch dziedzin w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W niniejszym artykule podjęto próbę scharakteryzowania i porównania dwóch rozwiązań metodycznych związanych z ocenami strategicznymi, a także planowaniem przestrzennym, mianowicie: Potencjał (kapitał) Jakości Życia (ang. Quality of Life Capital) oraz Analityczną Strategiczną Ocenę Środowiskową (ang. Analytical Strategic Environmental Assessment – ANSEA).

Potencjał Jakości Życia (PJZ) przypisuje szczególną wagę ewaluacji korzyści i ograniczeń w świetle jakości życia, które wiążą się z proponowanym zagospodarowaniem terenów. Integralnym elementem tej metody jest kompleksowa identyfikacja cech i funkcji obszaru, które mają największe znaczenie dla jego obecnego i przyszłego rozwoju. Efektem całego postępowania jest wypracowanie odpowiedniego programu zarządzania danym obszarem i zgodnego z tym programem zagospodarowania przestrzeni. Z kolei Analityczna Strategiczna Ocena Środowiskowa (ASOS) akcentuje istotność procesów decyzyjnych i poddaje wnikliwej analizie ich przebieg pod kątem poprawności uwzględniania elementów i wartości przyrodniczych w podejmowanych decyzjach. W podejściu tym drugorzędną rolę odgrywają wyniki przeprowadzonych prognoz oddziaływań.

W opracowaniu wskazano na możliwości integracji koncepcji PJZ oraz ASOS w jedno spójne podejście, w szczególności w ramach ocen oddziaływania na środowisko. Ponadto zasugerowano potrzebę wykorzystania obu metod w warunkach polskich. Wydaje się, że zastosowanie tych nowych rozwiązań metodycznych może być bardzo pomocne zarówno w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju (odpowiednia integracja zagadnień społecznych, ekonomicznych i przyrodniczych), jak i w aktywizowaniu społeczności lokalnych do działań na rzecz swojego środowiska. Istotną rolą obu prezentowanych rozwiązań jest także zwiększanie przejrzystości procesów decyzyjnych.

Analityczna strategiczna ocena oddziaływania na środowisko²

Ogólna charakterystyka

Analityczna Strategiczna Ocena Środowiskowa (ASOS) została zaproponowana przez grupę specjalistów z ośmiu ośrodków badawczych i doradczych z siedmiu państw europejskich. Prace badawcze kierowane przez R. Jiliberto (TAU Consultora Ambiental, Hiszpania) trwały od marca 2000 roku do lutego 2002 roku i były finansowane z funduszy Unii Europejskiej. Autorzy projektu wyszli z założenia, że narzędzie w postaci ocen strategicznych nie zawsze zapewnia wystarczające uwzględnianie wartości środowiskowych w procesach decyzyjnych. Realizacja projektu zbiegła się w czasie z formalnym wprowadzeniem dyrektywy 2001/42/EC dotyczącej ocen określonych projektów planów i programów na środowisko. Zdaniem autorów za pomocą zaproponowanej przez nich metody można w odpowiedni sposób przekładać zapisy dyrektywy na działania praktyczne. ASOS ma na celu efektywną, systematyczną integrację celów i działań z zakresu ochrony środowiska z decyzjami o charakterze strategicznym. W ogólnym kontekście sprzyja także praktycznemu wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju. Metoda ta może towarzyszyć różnego rodzaju programom i planom, szczególnie w sytuacjach, w których mamy do czynienia z dużą niepewnością odnośnie do przewidywanych konsekwencji środowiskowych. Ponadto może ona być zintegrowana z procesem decyzyjnym lub służyć do jego oceny ex post.

Główne założenia

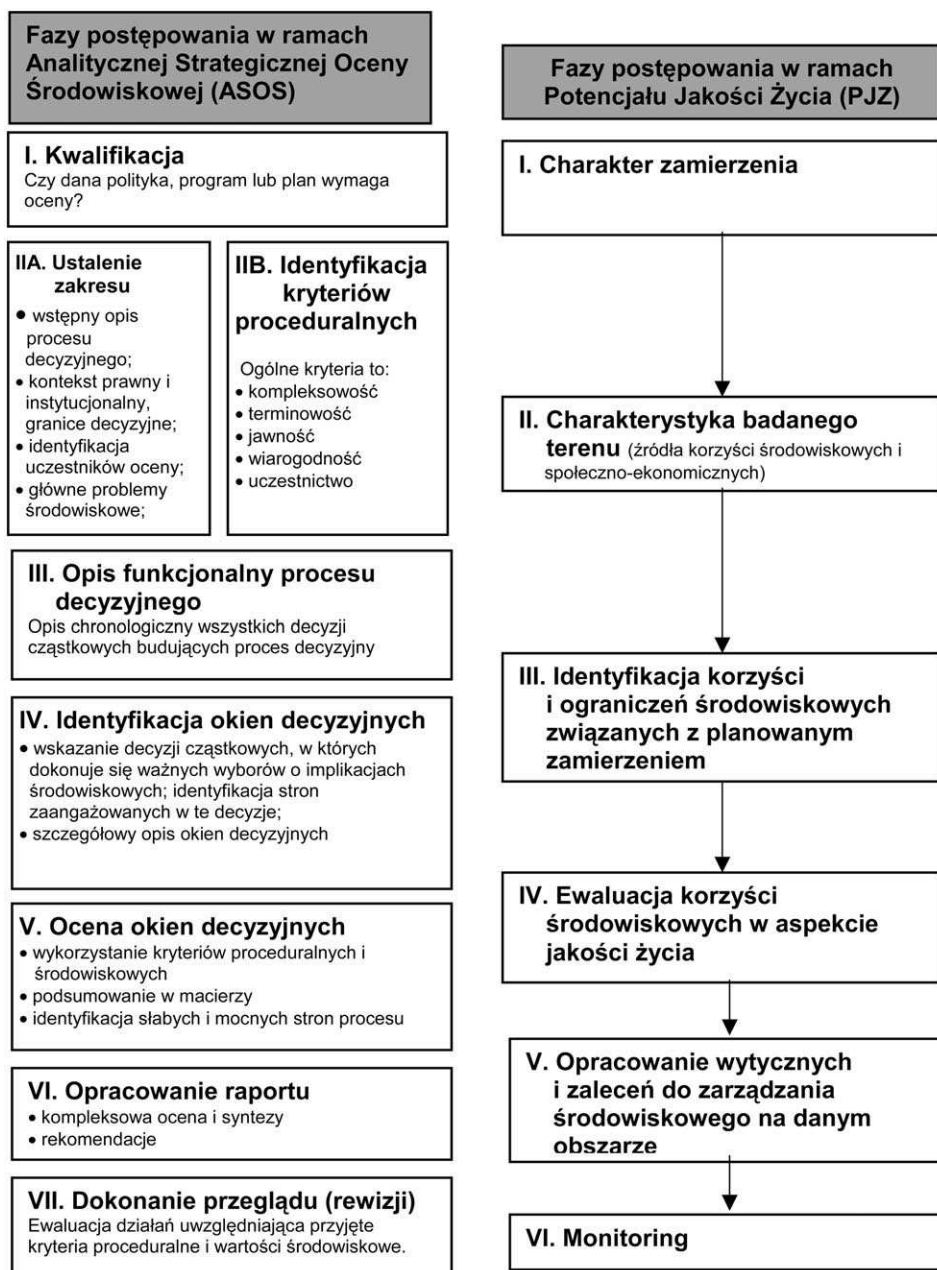
ASOS w zasadniczy sposób różni się od typowych ocen strategicznych z punktu widzenia przedmiotu badań (zainteresowań). Centralnym obiektem analiz jest tu bowiem proces decyzyjny oraz sposoby wpływania na jego kształt i przebieg, nie zaś prognoza i ocena oddziaływań. Należy zauważyć, że typowe oceny strategiczne bardziej koncentrują się na prognozie oddziaływań, w mniejszym stopniu zaś na procesie decyzyjnym, na którego rezultaty powinny efektywnie wpływać. Tak rozumiane podejście stanowi specyficzny pomost pomiędzy ocenami strategicznymi i procesem decyzyjnym.

Warunki, które determinują efektywne stosowanie omawianej metody, wyliczono poniżej:

- uczestnicy postępowania powinni zrozumieć i scharakteryzować kontekst decyzyjny, do którego odnoszą się czynności oceniające,
- konieczne jest zrozumienie relacji pomiędzy wszystkimi indywidualnymi (częstkowymi) decyzjami składającymi się na cały proces w celu zidentyfikowania tzw. „okien decyzyjnych”, czyli decyzji cząstkowych, które postrzegane są jako istotne z przyrodniczego punktu widzenia,
- ustanowienie zestawu kryteriów, który powinien być zastosowany do analizy wszystkich zidentyfikowanych wcześniej „okien decyzyjnych”.

Oprócz zastosowania tych ogólnych kryteriów należy także określić specyficzne wartości środowiskowe, które powinny być ujęte w procesie decyzyjnym. Mogą one być związane z wymaganiami ustawowymi (np. standardy jakości powietrza i wód, ochrona

² Charakterystykę opracowano na podstawie Dalkmann i in. (2002).



Ryc. 1. Zestawienie etapów postępowania w ramach Analitycznej Strategicznej Oceny Środowiskowej i Potencjału Jakości Życia

Fig. 1. Confrontation of the Analytical Strategic Environmental Assessment and Quality of Life Capital phases

Źródła (sources): Dalkmann i in. (2002); Countryside Agency (2001)

przyrody), celami i zasadami polityki ekologicznej państwa lub regionalnymi i lokalnymi programami dotyczącymi środowiska przyrodniczego. W zależności od rozważanej problematyki wartości te powinny być odpowiednio scharakteryzowane. Zostaną one, wraz z kryteriami proceduralnymi, uwzględnione przy rozważaniu (analizowaniu) najważniejszych problemów środowiskowych, które mogą być rezultatem realizacji danego programu lub planu. Trzecim kluczowym elementem postępowania jest właśnie ewaluacja sposobu uwzględniania kryteriów proceduralnych oraz wartości środowiskowych w każdym z okien decyzyjnych. W tym miejscu trzeba podkreślić, że ważną czynnością w całej procedurze jest identyfikacja okien decyzyjnych. Każde okno decyzyjne składa się z trzech elementów, mianowicie:

- a) informacje i dane wejściowe, w tym opinie i wartości;
- b) analiza zebranych danych i informacji (odpowiednie modele, opinie ekspertów itp.);
- c) rezultaty i wnioski (stanowią one mogą zasoby wejściowe dla kolejnego okna decyzyjnego).

Przedstawiona tu metoda była testowana w ośmiu projektach w postaci planów i programów, które dotyczyły m.in. zalesienia gruntów rolniczych (Hiszpania), gospodarki odpadami (Włochy), planowania przestrzennego (Holandia), infrastruktury transportowej (Niemcy) oraz rozwoju sieci energetycznej (Portugalia).

Potencjał Jakości Życia³

Ogólna charakterystyka

Potencjał Jakości Życia (PJZ) jest narzędziem służącym do maksymalizowania korzyści środowiskowych, społecznych i ekonomicznych będących rezultatem realizacji zamierzeń o charakterze planów, programów lub podejmowania decyzji dotyczących indywidualnych przedsięwzięć. PJZ został zaproponowany przez CAG Consultants oraz Land Use Consultants z Wielkiej Brytanii, pierwotnie nazywając się Potencjałem (Kapitałem) Środowiskowym. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w literaturze ekonomicznej środowisko przyrodnicze określane jest często mianem kapitału naturalnego. Generalnie kapitał naturalny (część tego kapitału ma charakter bezcenny, niemożliwy do zastąpienia, nieodnawialny) warunkuje procesy życiowe, a także wytwórczą działalność człowieka oraz jego dobrobyt (Winpenny, 1995; Śleszyński, 2000). W latach 1998–1999, opisywana metoda była testowana w 18 różnego typu projektach. Okazało się wówczas, że może ona być stosowana zarówno w stosunku do ewaluacji walorów środowiskowych, jak i ekonomiczno-społecznych. Wnioski płynące z analizy praktycznych zastosowań PJZ skłoniły autorów do zmiany nazwy metody na obecnie używaną. Levett-Therivel SC (2002) sugerują przydatność koncepcji PJZ przy opracowywaniu wytycznych dotyczących implementacji dyrektywy 2001/42/EC o ocenach strategicznych w kontekście planów zagospodarowania przestrzennego. Potschin i Haines-Young (2003) opisują próbę wykorzystania PJZ w Niemczech (realizacja pola golfowego).

³ Charakterystykę sporządzono w oparciu o materiały Countryside Agency (2001).

Główne założenia metodyki PJZ

Środowisko, gospodarka i społeczeństwo dostarczają różnego rodzaju korzyści dla życia ludzkiego i w związku z tym te korzystne cechy (walory) powinny być chronione i/lub w miarę możliwości wzmacniane. Nie jest to zupełnie nowa idea, ale nowością jest to, że prezentowana tu metodyka porządkuje i systematyzuje dotychczasowe działania oparte na wspomnianej koncepcji (niejednokrotnie fragmentaryczne, słabo przemyślane, niespójne). PJZ jest więc narzędziem, za pomocą którego należy odpowiedzieć na pytanie: co (które cechy, funkcje, walory środowiska) ma znaczenie i dlaczego w kontekście jakości życia? Identyfikacja i charakterystyka elementów i cech ważnych z punktu widzenia jakości życia pozwala na lepsze uwzględnienie konsekwencji środowiskowych proponowanych działań w procesie decyzyjnym. Tym sposobem wskazywane są uwarunkowania realizacji zamierzeń gospodarczych (odpowiednia lokalizacja, forma) przy założeniu, że nie przyczyni się to do erozji jakości życia, a raczej do poprawy istniejących warunków. Podejście to podkreśla wagę z jednej strony korzyści, a z drugiej ograniczeń, które wiążą się z proponowanym zagospodarowaniem (wykorzystaniem) terenów i przypisaniem im określonych funkcji. Obecnie istniejące wytyczne odnoszą się jedynie do zagadnień przyrodniczych. W przygotowaniu są również wskazówki metodyczne dotyczące aspektów społecznych i ekonomicznych.

Koncepcja Potencjału Jakości Życia charakteryzuje się następującymi cechami:

- koncentruje się nie na obszarach i ich cechach, ale rozważa korzyści, które te obszary lub cechy stwarzają dla dobra i pomyślności ludzi (co ma wartość/znaczenie i dlaczego?),
- stwarza ramy do systematycznej i przejrzystej ewaluacji procesów decyzyjnych niezależnie od ich skali,
- integruje zagadnienia środowiskowe, ekonomiczne i społeczne (wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju),
- w sposób szczególny akcentuje poprawę jakości życia (możliwości lepszego wykorzystania zasobów środowiska), nie ograniczając się jedynie do akceptacji stanu istniejącego,
- dostrzega walory (wartości) zwykłych miejsc, jak również tych, które uważane są za rzadkie lub wyjątkowe pod określonymi względami,
- uwzględnia sądy eksperckie, jak też opinie i stanowiska środowisk lokalnych (promuje uczestnictwo społeczeństwa w procesach decyzyjnych),
- może być wykorzystana samodzielnie lub zintegrowana z istniejącymi już narzędziami (procedurami, procesami), takimi jak oceny oddziaływania na środowisko, ocena zrównoważonego rozwoju.

Etapy postępowania w metodzie PJZ

Tok postępowania w podejściu PJZ składa się z sześciu etapów (ryc. 1). Na wstępie następuje **określenie celu (I)** proponowanych zamierzeń rozwojowych (programy, plany, konkretne przedsięwzięcia), jak również **charakterystyka źródeł korzyści (II)** społecznych, ekonomicznych i środowiskowych, które należy szczegółowo przeanalizować, biorąc pod uwagę charakter badanego obszaru (przykładowo: które elementy i ce-

chy środowiska mają znaczenie dla obecnych i przyszłych pokoleń?; co jest istotne z przyrodniczego punktu widzenia w skali regionalnej, a co w skali lokalnej?). Kolejna faza (III) polega na **identyfikacji i charakterystyce korzyści (walorów, użyteczności)**, kluczowe bowiem dla metody jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: na które walory (w rozumieniu korzyści, użyteczności) środowiskowe może wpłynąć dane zamierzenie i w jaki sposób? Ważnym zadaniem (IV) jest **ewaluacja zidentyfikowanych korzyści w świetle realizacji planowanego zamierzenia**. W ramach ewaluacji dokonywana jest systematyczna analiza zidentyfikowanych korzyści (także ograniczeń) środowiskowych przy wykorzystaniu poniższych pytań pomocniczych:

- Dla kogo zidentyfikowane korzyści mają znaczenie, dlaczego i w jakiej skali przestrzennej (lokalna, regionalna, globalna)?
- Jak ważne są te korzyści? (to, co ma znaczenie na poziomie krajowym, niekoniecznie musi być ważniejsze od tego, co ma znaczenie tylko lokalne);
- Jak duże są zasoby środowiska w kontekście korzyści (funkcji) oferowanych przez dany teren? W przypadku gdy korzyści są niewielkie, należy zaproponować działania, które będą prowadziły do ich zwiększenia, wzbogacenia;
- Czy istniejące korzyści można zrekompensować (zastąpić) w przypadku ich utraty lub obniżenia wartości?

Przeprowadzona ewaluacja powinna prowadzić do **określenia zaleceń, wytycznych (V)** odnośnie do zarządzania posiadanymi zasobami w taki sposób, aby można było wciąż czerpać korzyści z istnienia i funkcjonowania tych zasobów. Chodzi tu z jednej strony o ich ochronę przed degradacją, a z drugiej o polepszanie ich funkcjonowania (jakości) w celu zwiększenia korzyści płynących z ich istnienia. Końcowym etapem postępowania jest **monitoring (VI)** uwzględniania przyjętych zaleceń (wytycznych) w gospodarowaniu na danym obszarze.

Możliwości integracji PJZ i ASOS z procedurami ocen środowiskowych

Charakterystyka przedstawionych wyżej rozwiązań metodycznych sugeruje, że pod pewnymi względami wykazują one wiele podobieństw, a ponadto mogą się wzajemnie uzupełniać. Po pierwsze istnieje możliwość zintegrowania obu metodyk z procesem oceny oddziaływania na środowisko (OOS), a w szczególności z ocenami strategicznymi. W tym kontekście zarówno PJZ, jak i ASOS mogą być wykorzystane w początkowej fazie OOS lub też posłużyć do celów ewaluacyjnych całości postępowania. Po drugie prezentowane tu rozwiązania metodyczne mogą wzbogacić proces OOS o nowe elementy. Chodzi przede wszystkim o efektywniejsze uwzględnianie aspektów przyrodniczych w procesach decyzyjnych (ASOS) oraz koncentrację uwagi na zagadnieniach ważnych dla środowiska i człowieka (PJZ). Należy podkreślić, że pojęcie „znaczące oddziaływania (problemy, zagadnienia)” pełni kluczową rolę na wszystkich etapach procedury OOS, a ich identyfikacja należy do najtrudniejszych zadań, z jakimi powinni sobie poradzić uczestnicy tej procedury. Kolejną cechą charakterystyczną obu metod jest to, że wymagają one prowadzenia konsultacji społecznych. Udział społeczeństwa stanowi też ważny element ocen środowiskowych. Wydaje się, że możliwe i zasadne jest stworzenie spójnego podejścia metodycznego w ramach ocen środowiskowych, w którym wykorzystane byłyby kluczowe założenia i zasady zarówno PJZ, jak i ASOS. Podkreślając zalety takiego

zintegrowanego rozwiązania (lepsze zarządzanie niepewnością, odpowiednie odzwierciedlanie wartości reprezentowanych w danej społeczności w podejmowanych decyzjach, wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju) należy mieć również na uwadze potencjalne trudności (koszty, czas, profesjonalne przygotowanie, kontekst społeczno-polityczny).

Podsumowanie

Z metodycznego punktu widzenia PJZ oraz ASOS stanowią komplementarne podejścia wspomagające procesy decyzyjne w ochronie środowiska. Istnieje realna możliwość zintegrowania kluczowych elementów ASOS i PJZ w ramach ocen strategicznych, w tym dla planów zagospodarowania przestrzennego. Trzeba podkreślić, że rozwój metodyk prowadzenia różnorodnych badań przyrodniczych (np. ekologiczno-krajobrazowych, prognozowania zmian w środowisku) powinien być uzupełniony o instrumenty, które pozwalają na efektywne uwzględnianie rezultatów tych badań w praktyce. PJZ i ASOS mogą przyczynić się do realizacji tak postawionego celu.

Wydaje się, że warto podjąć próby zastosowania tych nowych koncepcji w Polsce, szczególnie w kontekście planowania przestrzennego oraz ocen strategicznych. Aplikacja PJZ i ASOS na gruncie krajowym może przyczynić się do rozszerzenia reguł udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych dotyczących środowiska, zwiększenia przejrzystości procesów decyzyjnych, lepszego wykorzystania wyników prowadzonych prac przyrodniczych w praktyce, a w konsekwencji do pełniejszego urzeczywistnienia idei rozwoju zrównoważonego.

Development of new methodological approaches towards land use planning and Strategic Environmental Assessment in the European Union

Summary

The aim of this paper is to present and compare two new approaches connected with Environmental Assessment as well as land use planning, namely: Analytical Strategic Environmental Assessment (ANSEA) invented by experts from seven European Union countries and Quality of Life Capital (QoLC) developed in the United Kingdom. The ANSEA deals with a proper integration of environmental issues in strategic decision-making. The central object of concern of this approach is the decision-making process itself. The QoLC is perceived as a tool for identifying what matters and why, so that the consequences of various actions on quality of life can be more carefully considered by practitioners and decision makers. This approach is primarily focused on benefits or services (not things or places) which the environment, the economy and society provide for human well-being. It is suggested that the ANSEA and QoLC could be integrated into a single consistent approach to strengthen the existing Environmental Assessment theory and practice. The complementary nature of these assessment processes constitutes a general basis for their integration. In addition it should be noted that the both concepts attempt to make the idea of sustainable development "operational". Considering the above mentioned features the author points out that application of the QoLC and ANSEA would be also valuable and desirable in Poland in order to enhance the quality

of environmental decision-making in the country. On the other hand an effective incorporation of these new concepts in the Polish context may face some difficulties due to, for example, insufficient arrangements for public participation and unclear rules as to transparency and credibility of decision-making.

Literatura

- Countryside Agency, 2001, English Heritage; English Nature and Environment Agency, Quality of life Capital, Overview Report (<http://www.qualityoflifecapital.org.uk/index.htm>).
- Dalkmann H., Jiliberto R., Bongardt D., 2002, Analytical Strategic Environmental Assessment (ANSEA). Developing a new approach of SEA, .
- Levett-Therivel Sustainability Consultants, 2002, Draft guidance on the Strategic Environmental Assessment Directive. Proposals for practical guidance on applying Directive 2001/42/EC to land use and spatial plans in England ().
- Potschin M.B, Haines-Young R.H., 2003, Improving the quality of environmental assessments using the concept of natural capital: a case study from southern Germany, Landscape and Urban Planning 63.
- Śleszyński J., 2000, Ekonomiczne problemy ochrony środowiska, ARIES, Warszawa.
- Winpenny J., 1995, Wartość środowiska. Metody wyceny ekonomicznej, PWE, Warszawa.