

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 OOS, 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.

Jarosław Szymański, Andrzej Tyszecki

Jak pogodzić interes środowiska i nowego właściciela prywatyzowanego przedsiębiorstwa?

Wprowadzenie

Polskie prawo marginalizuje problem ochrony środowiska w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw. Brak jest skutecznych regulacji prawnych, które wymuszałyby spełnienie wymagań ochrony środowiska przy przenoszeniu praw własnościowych.

Można uważać, że troską o zagadnienia środowiskowe powinny wykazywać się, w przypadku przekształceń własnościowych, głównie podmioty angażujące się kapitałowo. Takiemu twierdzeniu można by przyznać rację, gdyby polska gospodarka była ustabilizowana, działała od dziesięcioleci w ugruntowanych warunkach i była mało podatna na wahania koniunktury. Tak jednak nie jest i w rezultacie problemy środowiskowe mogą się okazać bombą zegarową tykającą u fundamentów polskiej gospodarki. Pozostawiając nie rozwiązane problemy w sferze środowiskowej spowoduje się zagrożenie dla procesu prywatyzacji oraz przyszłej kondycji przekształconych przedsiębiorstw. A pamiętać należy, że na prywatyzację czekają w kolejce: przemysł naftowy, energetyka, kolej, górnictwo, hutnictwo, przemysł chemiczny...

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997r. w sprawie *zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy* (Dz.U. nr 64, poz.408), określa w paragrafie 4 ust.1 sposób i zakres oceny realizacji przez podmioty gospodarcze obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska. Intencją tego przepisu było zakreślenie ram dla właściwego oszacowania zobowiązań wynikających z zaszłych zobowiązań i bieżących obowiązków ochrony środowiska. Rzutują one bowiem na wyniki ekonomiczne i wartość prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Bez głębszej analizy cytowanego przepisu można udowodnić, że traktuje on dość wąsko i powierzchownie problematykę środowiskową, nie odnosząc się zarówno do złożonych sytuacji wielu podmiotów gospodarczych wynikających z bliższej i dalszej przeszłości, jak również nie uwzględniając szybko zachodzących zmian w polskim prawie środowiskowym oraz koniecznych do uwzględnienia zmian w związku z dostosowaniem do prawa obowiązującego w Unii Europejskiej.

Wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów koncentruje się na wybranych statycznych elementach oceny przedsiębiorstwa i nie w pełni odpowiada zakresowi audytu środowiskowego (przeгляdu ekologicznego) funkcjonującego w krajach Unii Europejskiej, jak i stosowanego od wielu lat w praktyce międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak np. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

GENEZA I ZAKRES AUDYTU ŚRODOWISKOWEGO

Geneza audytów środowiskowych sięga przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, kiedy rosnące znaczenie przywiązywane do spraw ochrony środowiska przez akcjonariuszy było traktowane jako zabezpieczenie przed niepożądanymi konsekwencjami prawnymi i finansowymi prowadzonej działalności gospodarczej w niezgodzie z prawem ochrony środowiska. Pogarszało również wizerunek w biznesie, co również miało niekorzystny wpływ na wynik finansowy. Z czasem audyty środowiskowe stały się powszechnym instrumentem przy wszelkiego rodzaju transakcjach związanych z przeniesieniem praw własności, a więc przejściem przez nowego nabywcę zobowiązań z tytułu zaszczości ochrony środowiska, w praktyce banków, przy udzielaniu większych kwot kredytów, firm ubezpieczeniowych, chcących poznać „ekologiczną kondycję” ubezpieczonego podmiotu. Audyt traktowany jako swoiste „prześwietlenie”, miał i ma służyć ocenie ekologicznej kondycji przedsiębiorstwa.

Pod pojęciem audytu środowiskowego (przeгляdu ekologicznego) określa się procedurę systematycznego i udokumentowanego zebrania materiałów oraz wydania oceny określonych działań, procedur, technik, technologii i wyrobów powstających w przedsiębiorstwie na środowisko przyrodnicze. Przeprowadzanie przeglądów ekologicznych może różnić się motywacją ich podejmowania, ale wszystkie one mają wiele cech wspólnych.

Prywatyzacyjny przegląd ekologiczny jest procedurą mającą na celu w pierwszym kroku sprawdzenie:

- zgodności działalności przedsiębiorstwa z obowiązującym prawem ochrony środowiska;
- rodzaju i charakteru zobowiązań środowiskowych związanych z wprowadzaniem nowych regulacji prawnych;
- zmieniających się uwarunkowań korzystania przez przedsiębiorstwo ze środowiska;
- zobowiązań ekologicznych wobec Skarbu Państwa i innych podmiotów;
- ryzyka ekologicznego związanego z prowadzoną działalnością.

Z przeprowadzonych analiz i ocen w kolejnej fazie przeglądu ekologicznego następuje określenie niezbędnych:

- działań inwestycyjnych związanych z dostosowaniem rozwiązań technologicznych do wymagań środowiskowych;
- przedsięwzięć i inwestycji ochrony środowiska;
- działań organizacyjnych;
- działań naprawczych np. zabiegów rekultywacyjnych.

W rezultacie przeprowadzonego przeglądu ekologicznego następuje oszacowanie kosztów, koniecznych do poniesienia w celu osiągnięcia zgodności z obecnymi i przewidywanymi wymaganiami ochrony środowiska, przeprowadzenia działań naprawczych oraz zaspokojenia ewentualnych roszczeń innych podmiotów.

Wymagania prawa ochrony środowiska

Obecne polskie prawo środowiskowe określa zobowiązania przedsiębiorstwa w zakresie ochrony środowiska, które dotyczą:

- obowiązku racjonalnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi;
- obowiązku uzyskania i przestrzegania indywidualnie ustalonych dla danego przedsiębiorcy lub urzędzeń, którymi się on posługuje, norm dopuszczalnych obciążeń środowiska;
- obowiązku prowadzenia pomiarów uciążliwości przenikających do środowiska;
- obowiązku budowania i instalowania oraz zapewnienia sprawnego funkcjonowania i ciągłej eksploatacji urzędzeń chroniących środowisko;
- obowiązku stosowania technologii i rozwiązań technicznych stwarzających jak najmniejsze zagrożenie lub uciążliwości dla środowiska, a w szczególności technologii mało- i bezodpadowych;
- obowiązku zagospodarowania i utrzymania strefy ochronnej;
- obowiązku przywracania zdegradowanych elementów środowiska do stanu właściwego;
- obowiązku zapewnienia ekologicznego bezpieczeństwa działalności produkcyjnej.

Obecnie diskutowany jest projekt *ustawy o ochronie środowiska*, która ma zastąpić *ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska*. Projekt tej ustawy, o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania ochrony środowiska w Polsce wprowadza wiele nowych regulacji, do których m.in. należą: zapewnienie dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku, prognozy i oceny oddziaływania na środowisko, ochrona przed zanieczyszczeniami, gospodarowanie odpadami, poważne awarie przemysłowe, środki finansowo-prawne ochrony środowiska, odpowiedzialność w ochronie środowiska, dobrowolny udział w działaniach na rzecz ochrony środowiska (eko-zarządzanie). Projekt *ustawy o ochronie środowiska* wprowadzi do polskiego systemu prawnego instytucję zintegrowanego zezwolenia ekologicznego.

Problemy środowiskowe w prywatyzacji

Problemem o podstawowym znaczeniu z punktu widzenia procesów prywatyzacyjnych jest określenie zakresu odpowiedzialności przedsiębiorstwa za bieżące zanieczyszczanie środowiska i oddzielenie od odpowiedzialności za zanieczyszczenia „historyczne”. Rzecz jasna nie chodzi tu o historię sprzed kilku lat, lecz sięgającą wielu dziesięcioleci. Dotyczy to m.in. wielu przedsiębiorstw, które powstały na gruzach odbudowanych po II wojnie światowej zakładów, bądź też wielokrotnie ulegały przekształceniom organizacyjnym, zmieniały profil produkcyjny, technologie wytwarzania, surowce, materiały itp.

Jak wynika z doświadczeń opisanych w literaturze oraz z przeprowadzonych przez autorów przeglądów ekologicznych problemów jest wiele. Większość z nich wiąże się ze skażeniem gleby, wód gruntowych oraz odpadami zdeponowanymi na terenach obecnych właścicieli lub poza terenem ich władania. Przedsiębiorstwa hutnicze funkcjonujące na Śląsku od ponad stu lat oraz przedsiębiorstwa przemysłu elektromaszynowego, których historia sięga niekiedy połowy XIX wieku są przykładami przedsiębiorstw, gdzie wspomniane problemy występują nagminnie. Innym przykładem są akwatoria portów morskich w Gdańsku, Szczecinie i Świnoujściu. Czy za zanieczyszczenia wnoszone do portu m.in. rzekami z całego kraju ma odpowiadać port? I w jakim zakresie? A jak odnieść się do problemów środowiskowych związanych z historią przedsiębiorstw zlokalizowanych w północno-zachodniej Polsce? Dziś nawet przybliżone odtworzenie zmian w środowisku, spowodowanych np. na Śląsku przeszło 100-letnią działalnością prowadzoną w obrębie konkretnego przedsiębiorstwa jest całkowicie nierealne, a co dopiero oszacowanie i rozróżnienie odpowiedzialności za zanieczyszczenia „historyczne” oraz wynikające z bieżącej działalności. Tym bardziej, kiedy nie wiadomo, co obecny podmiot przejął po poprzednikach z „dobrodziejstwem inwentarza”. Brak jest też wiarygodnego sposobu wyceny strat środowiskowych i adresata zobowiązań. Te ostatnie nie muszą być ujawnione i sprecyzowane. Przyszłe prawo może np. zobowiązywać do rekultywacji terenu, a mieszkańcy lub inne podmioty mogą domagać się na drodze cywilnoprawnej odszkodowań za np. utracone korzyści lub zagrożenia zdrowia.

Kierunki rozwiązywania problemów środowiskowych w procesach przekształceń własnościowych

Pamiętając o uwarunkowaniach należy postawić pytanie: w jaki sposób można zapewnić, żeby sprawy ochrony środowiska były traktowane w procesach przekształceń własnościowych adekwatnie do ich rangi?

Czy rozwiązaniem jest wzmocnienie przepisów określających zakres i szczegółowość analiz środowiskowych niezbędnych do przeprowadzenia w procesie przekształceń?

Czy też rozwiązaniem jest zrezygnowanie z wymagań związanych bezpośrednio z przeglądami ekologicznymi na rzecz wymagań określających odpowiedzialność podmiotu gospodarczego za środowiskowe skutki jego działalności?

ROZWIĄZANIE ADMINISTRACYJNE

W przypadku narzucenia wymagań administracyjnych należałoby znaleźć sposób uwzględnienia możliwych zagrożeń, a w konsekwencji obecnych i potencjalnych zobowiązań (finansowych i nie tylko) związanych z ochroną środowiska. Uwzględnienia wymaga w takich przypadkach dynamika zmian przepisów w ochronie środowiska, zagadnienia historyczne i wspomniane uwarunkowania procesu prywatyzacji w Polsce. Jest to praktycznie niewykonalne, aby w statycznym uregulowaniu prawnym uwzględnić np. przyszłe wymagania prawne. Można próbować w sposób ogólny sformułować, jakie obszary powinny być poddane analizie środowiskowej, jednak zawsze istniałoby zagrożenie, że po upływie pewnego okresu czasu inne obszary okażą się też istotne.

W Unii Europejskiej w 1995r. wprowadzono w życie uchwalone w 1993r. rozporządzenie dotyczące systemu dobrowolnych auditów i eko-zarządzania (EMAS). Odwołano się w tym rozporządzeniu do koncepcji systemu zarządzania środowiskowego. Oznacza to, że zakład przystępujący do schematu EMAS powinien wdrożyć system zarządzania środowiskowego (praktycznie odpowiadający wymaganiom ISO 14001). W ten sposób to na przedsiębiorstwa przerzuca się aktywność w zakresie ciągłego sprawdzania, czy ochrona środowiska jest na odpowiednim poziomie. W ramach systemu zarządzania środowiskowego prowadzony jest stały nadzór nad zagadnieniami środowiskowymi. Procesy związane ze znaczącymi aspektami środowiskowymi prowadzone są w sposób nadzorowany oraz realizowane są zadania, których celem jest zmniejszenie wpływów na środowisko. Podczas wdrażania systemu zarządzania środowiskowego w zgodzie z EMAS przedsiębiorstwo musi przeprowadzić wstępny przegląd ekologiczny, w wyniku którego określona zostaje środowiskowa sytuacja przedsiębiorstwa. Warto tu zauważyć, że zanieczyszczenia „historyczne” też są rozważane i w przypadku uznania ich za istotne, są traktowane jako problemy do priorytetowego rozwiązania.

Przystępowanie do schematu EMAS jest dobrowolne. Wiarygodność samokontroli, jakiej poddaje się przedsiębiorstwo funkcjonujące zgodnie z zasadami systemu zarządzania

środowiskowego podlega najczęściej corocznej weryfikacji poprzez system auditów przeprowadzanych przez niezależne jednostki zewnętrzne.

Zakres przeglądu ekologicznego według EMAS

Wykonywany w ramach wdrażania systemu zarządzania środowiskowego wstępny przegląd środowiskowy powinien obejmować cztery zasadnicze obszary:

- Identyfikację i ocenę potencjalnych problemów i zagrożeń dotyczących środowiska naturalnego, wynikających z prowadzonej działalności przedsiębiorstwa; na przykład: jakie substancje i odpady mogłyby zagrażać zdrowiu ludzkiemu lub środowisku naturalnemu?
- Istniejące praktyki i procedury dotyczące zarządzania i funkcjonowania przedsiębiorstwa w zakresie ochrony środowiska; na przykład: kto jest odpowiedzialny za odpady niebezpieczne i w jaki sposób są tego rodzaju odpady przechowywane na terenie przedsiębiorstwa; jakie są zagadnienia natury środowiskowej wynikające z działalności przedsiębiorstwa, która nie wiąże się bezpośrednio z oddziaływaniem na środowisko naturalne?
- Wcześniejsze wypadki środowiskowe, incydenty, nałożone grzywny/kary i wynikające z nich działania naprawcze i zapobiegawcze?
- Wymogi prawne oraz status przedsiębiorstwa w świetle tych wymogów; na przykład: czy posiadane są wymagane pozwolenia na zrzut ścieków, emisję do atmosfery itp.?

Analiza powinna obejmować normalne warunki działania zakładu, jak i warunki szczególne (np. rozruch lub zatrzymanie urządzeń), a także takie aspekty, które wiążą się z działalnością prowadzoną w przeszłości lub planowaną do wprowadzenia.

W ramach przeglądu należy zidentyfikować potencjalne sytuacje awaryjne (np. pożar, powódź, trzęsienie ziemi, wybuch, wyciek, wandalizm) i wynikające z nich zagrożenia środowiskowe. Wagę tych tzw. aspektów środowiskowych określa się poprzez ocenę znaczenia związanych z nimi oddziaływań na środowisko naturalne, zagrożenia złamania określonych przepisów oraz opinii zainteresowanych stron.

W dalszej części artykułu przedstawiono dobre i złe strony każdej z propozycji rozwiązań, jednak w tym miejscu trzeba zauważyć, że rozwiązanie typu EMAS jest wyjątkowo trudne do wdrożenia. Trudność ta wiąże się z kompleksowością systemu zarządzania środowiskowego i niewątpliwymi kosztami, jakie się wiążą z jego wdrożeniem

(mimo, że długofalowo działanie zgodne z wymaganiami systemu zarządzania środowiskowego może okazać się korzystne i opłacalne). Również z tego względu nie zdecydowano się na wprowadzanie obowiązku wdrożenia systemu zarządzania środowiskowego w Unii Europejskiej. Rozporządzenie EMAS daje możliwość przystąpienia do systemu eko-zarządzania i auditów, ale nie wymusza tego. Przedstawiciele środowisk gospodarczych w Unii Europejskiej stwierdzili, że wymuszanie dostosowania się do wymagań EMAS może zniszczyć konkurencyjność wielu firm europejskich, dlatego zrezygnowano z obligatoryjnego trybu przystępowania do schematu EMAS.

ROZWIĄZANIE OPARTE NA ODPOWIEDZIALNOŚCI NABYWCY

W tym przypadku rozwój przeglądów ekologicznych będzie stymulowany przez określenie odpowiedzialności przedsiębiorstwa za środowiskowe skutki jego działalności – również za skutki związane z nowo nabytym zakładem. Kierunek ten wydaje się bardziej rozsądny pod warunkiem, że rozwiązania prawne z tym związane będą z jednej strony restrykcyjne, a z drugiej elastyczne.

Rodzi się pytanie: jak można wprowadzić restrykcyjny system odpowiedzialności za szkody środowiskowe, przy zachowaniu i odpowiedniej ochronie interesów przedsiębiorcy? Jak to zrobić, aby zapewnione zostały interesy ochrony środowiska, ale by dopływ kapitału do polskiej gospodarki nie został zahamowany przez nierozsądne przepisy? Kapitału w Polsce brak i jego dopływ jest korzystnym procesem nie tylko z punktu widzenia skutków ekonomicznych, ale również środowiskowych, gdyż – przy dobrze sformułowanej i prawidłowo realizowanej polityce – może się wiązać z wprowadzaniem do Polski czystszych technologii. A zatem nie jest w interesie ochrony środowiska stopowanie przekształceń własnościowych. Wręcz przeciwnie. W interesie ochrony środowiska jest zachęcanie poważnych partnerów do inwestowania w Polsce. A zatem w interesie ochrony środowiska jest stworzenie klarownych warunków prawnych, w których odpowiedzialność za sprawy ochrony środowiska będzie precyzyjnie określona. Zniechęci to inwestorów, którzy szukają miejsca na inwestycję, w którym mogą nie poddawać się rygorom ekologicznym, jakie obowiązują np. na Zachodzie. Zachęci to inwestorów, którzy są odpowiedzialni, nie mają ukrytych intencji i jeśli tylko mają czytelnie przedstawione reguły gry – to zainwestują, mimo wymagających przepisów ochrony środowiska, również w odniesieniu do zanieczyszczeń odziedziczonych po poprzednikach. Nie oznacza to, oczywiście, że inwestorzy gotowi są przejąć wszystkie zobowiązania wynikające z ochrony środowiska – co więcej, wydaje się, że nie powinni, więc pozostaje tylko określenie sposobu, w jaki można by ten problem rozwiązać.

Poniżej przedstawiono jak mógłby wyglądać system odpowiedzialności jednostek organizacyjnych i osób fizycznych za środowiskowe skutki działalności.

Zasady systemu odpowiedzialności za środowiskowe skutki działalności:

1. Odpowiedzialność powinna odnosić się do wszystkich inwestorów, których działalność wiąże się z ryzykiem środowiskowym, za szkody spowodowane czy to przypadkowo, czy przez zaniedbanie, czy też spowodowane świadomie.
2. Odpowiedzialność nie powinna być ograniczana mimo działania zgodnego z przepisami prawa.
3. Odpowiedzialność powinna odnosić się do szkód środowiskowych, ale także do szkód poniesionych przez osoby indywidualne lub przez grupy osób.
4. W przypadku, kiedy inwestorami są dwie lub więcej jednostek organizacyjnych, wówczas wszystkie te jednostki razem oraz każda z osobna powinny być odpowiedzialne za skutki swej działalności.
5. Inwestor powinien być odpowiedzialny za działanie swych przedstawicieli oraz podwykonawców.
6. Odpowiedzialność może wiązać się ze szkodami spowodowanymi w dowolnej fazie, w którą zaangażowany był inwestor:
 - planowania i projektowania,
 - budowy lub przebudowy,
 - eksploatacji,
 - wycofania z eksploatacji,
 - wszelkich procesów ostatecznego unieszkodliwienia.
7. Kwoty lub działania odszkodowawcze nie powinny podlegać żadnym ograniczeniom.
8. Odpowiedzialność nie powinna być również ograniczona przez jakiekolwiek uwarunkowania czasowe. Przepisom o odpowiedzialności powinna podlegać osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna związana z inwestorem niezależnie od tego, kiedy doprowadzono do szkód w środowisku oraz kiedy szkody te i ich źródło zostały odkryte. Odpowiedzialność ta powinna dotyczyć również tych osób czy jednostek organizacyjnych, które już opuściły miejsce działania (gdzie doszło do szkody) lub, które zakończyły działalność.
9. Władze publiczne oraz organizacje społeczne powinny mieć prawo do wnoszenia do sądu pozwów przeciwko inwestorowi (lub inwestorom) za szkody spowodowane w środowisku. Celem rozstrzygnięć sądowych powinno być wówczas:
 - nakazanie zamknięcia lub zawieszenia działalności powodującej szkodę dla środowiska;

- nakazanie zwrotu kosztów związanych z działaniami, które przeprowadzono w celu złagodzenia (lub zapobieżenia) szkód w środowisku;
 - nakazanie doprowadzenia środowiska do stanu, w jakim się ono znajdowało przed szkodami;
 - nakazanie zwrotu wszelkich innych kosztów, które muszą być poniesione, jeśli okaże się, że doprowadzenie środowiska do stanu sprzed zajścia szkód jest – z uwagi na nieracjonalnie wysokie koszty – nie do osiągnięcia;
 - określenie odszkodowania za szkodę.
10. Powinno wymagać się odpowiednich zabezpieczeń (np. w formie ubezpieczenia lub gwarancji bankowych), które zapewniałyby pokrycie kosztów związanych z odpowiedzialnością.
11. Zapisy kontraktów i wszelkich umów nie powinny ograniczać odpowiedzialności inwestora za jego działania, za szkody z jego działalności wynikające.
12. Powinny zostać wykorzystane fundusze ekologiczne lub utworzone nowe fundusze oraz specjalne procedury wykorzystywania tych środków, w celu zapewnienia, że w przypadku, gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna nie jest w stanie ponieść kosztów związanych z jej odpowiedzialnością (koszty za wysokie, jednostka jest niewypłacalna, towarzystwo ubezpieczeniowe jest bankrutem itp.) dostępne są środki, z których można pokryć koszty najpilniejszych potrzeb.

* * *

Wprowadzenie systemu odpowiedzialności opartego na powyższych zasadach powinno polegać na wprowadzeniu odpowiednich przepisów w skali krajowej, które m.in. wymuszają wprowadzenie pewnych obligatoryjnych klauzul we wszelkich umowach.

Nie można jednak zapomnieć o zanieczyszczeniach „historycznych”, czyli o tych, które wynikają z działań prowadzonych w przeszłości, których skutki są aktywne do dziś (np. zanieczyszczenie gruntu lub wód gruntowych). System odpowiedzialności nie może czynić nowych nabywców odpowiedzialnymi za te zanieczyszczenia. Podobnie rzecz się ma ze wspomnianym przypadkiem portów, w których poza zanieczyszczeniami mającymi swe źródło w porcie, kumulują się zanieczyszczenia wprowadzane rzekami niosącymi zanieczyszczenia z wielu regionów całego kraju. Prywatyzowane porty, jako nowe podmioty gospodarcze nie powinny ponosić samodzielnie wszystkich ciężarów związanych np. z oczyszczeniem dna basenów portowych. Jak zatem wybrnąć z tej sytuacji? Wydaje się, że należy dopuścić, aby w umowach prywatyzacyjnych znajdowała się klauzula, której treść mogłaby wyglądać podobnie, jak klauzula wprowadzona przez rząd Estonii do wszystkich

kontraktów prywatyzacyjnych. Bez tej klauzuli inwestorzy nie odważyliby się inwestować w wiele przedsięwzięć na terenie Estonii.

Standardowa klauzula w kontraktach prywatyzacyjnych w Estonii¹:

Jeśli w ciągu 5 lat po sprzedaży zostanie stwierdzone skażenie, które będzie miało związek z działalnością lub majątkiem (sprzedawanego) przedsiębiorstwa lub jego poprzedników, będących własnością rządu Estonii przed datą sprzedaży, to w takiej sytuacji rząd Estonii zwróci nabywcy:

- *odszkodowania wypłacone osobom trzecim na podstawie prawomocnych wyroków;*
- *koszty związane z eliminacją tych skażeń, w takim zakresie, w jakim przedsiębiorstwo musi to zrobić zgodnie z obowiązującym prawem estońskim i w stopniu ustalonym przez właściwy sąd lub właściwy organ rządowy.*

Idea takiej klauzuli jest następująca:

- generalnie inwestora obowiązują wszystkie przepisy związane z jego odpowiedzialnością za swoją działalność;
- jest oczywiste, że teren zakupiony przez inwestora może być obciążony pewnymi problemami wynikającymi z działalności prowadzonej w przeszłości na tym terenie;
- stwierdzenie, czy teren jest faktycznie i w jakim stopniu obciążony (np. stan zanieczyszczenia gruntu) jest długotrwałe, opóźnia prywatyzację, a poza daje wynik pokazujący stan danego dnia;
- poważny inwestor, zdecydowany na zakup zakładu dokona odpowiednich badań sam – nie będzie zawierał badania prowadzonym przez państwo, a ponadto chce mieć jak najbardziej aktualne dane, jeśli ma przejść za coś odpowiedzialność;
- a zatem lepiej jest chyba przesunąć okres przejścia odpowiedzialności za rzeczy wynikające z przeszłości na ściśle określony, późniejszy termin dzięki temu to zagadnienie nie będzie zakłócało procesu prywatyzacji;
- stwierdzenie stanu gruntu i innych tego typu zagadnień zostawia się inwestorowi do zbadania po zakupieniu danego zakładu;
- pozostawienie tego zagadnienia inwestorowi i związaną z tym pewnego, odpowiednio krótkiego okresu karencji na przejście wszelkich zobowiązań związanych z zakładem,

¹ Źródło: Piotr Syrczyński, Artur Tarnowski: „*Ekologia a transakcje rynku kapitałowego*”, Dom Wydawniczy ABC, 1996

zmusza inwestora do bardzo wnikliwych badań w celu stwierdzenia, czy jakieś zobowiązania istnieją; to inwestor określi cel i obszar przeprowadzania przeglądu ekologicznego;

- brak zaangażowania inwestora w dociekanie prawdy o stanie rzeczy grozi mu tym, że po upływie okresu karencji przejmie zobowiązania wynikające również z tych działań, które były prowadzone w przeszłości i np. będzie musiał przeprowadzić oczyszczenie gruntu na swoim terenie na swój własny koszt, mimo, że zanieczyszczenie wynika z działalności poprzedniej;
- w przypadku wykrycia takiego zanieczyszczenia w okresie karencji państwo przejmuje odpowiedzialność za to zanieczyszczenie, czy za inne zobowiązanie wynikające z ochrony środowiska.

Pojawia się tu oczywiście mnóstwo problemów, które system odpowiedzialności będzie musiał uwzględniać. W momencie przejęcia odpowiedzialności przez państwo trzeba by ustalić przynajmniej, jaki jest status danego zobowiązania – np. jaki jest stan zanieczyszczenia gruntu, aby z przejęcia przez państwo odpowiedzialności nie korzystał zakład przez następne 10 lat odprowadzając ścieki chemiczne do gruntu oraz aby państwo po 20 latach nie stwierdziło, że parametr (np. poziom zanieczyszczenia gruntu) związany ze zobowiązaniem ma po 20 latach wartość wyższą, niż miał ją po upływie okresu karencji, kiedy to odpowiedzialność przejmowało państwo. Kolejny problem to ustalenie odszkodowań, w tym również dla inwestora, kiedy to np. skutek podjęcia przez państwo procesu oczyszczenia gruntu dochodzi do dezorganizacji pracy na terenie zakładu (zatory transportu wewnętrznego itp.). Tworząc przepisy o odpowiedzialności trzeba będzie uwzględniać wyżej opisane oraz inne możliwe sytuacje i dostosować do nich szczegółowe uregulowania.

Na koniec tego komentarza warto zauważyć, że podany przykład dotyczył transakcji kapitałowej z udziałem państwa jako podmiotu zbywającego nieruchomości - zakład. Znacznie bardziej skomplikowane będzie uregulowanie tych zagadnień w odniesieniu do transakcji bez udziału państwa². Jednak celem tego artykułu nie jest podawanie gotowych

² Jeśli transakcja przebiega pomiędzy dwoma podmiotami prywatnymi – to ryzyko spoczywa na nich. Może, oczywiście, zajść taka sytuacja, że państwu (reprezentującemu obywateli) zależy na przejęciu jakiejś firmy przez inną i daje gwarancje takie, jak w przypadku przedsiębiorstwa państwowego. Ta ostatnia sytuacja jest nietypowa i należałoby ją traktować jako punkt wyjściowy do utworzenia elastycznego instrumentu pozwalającego na rozwiązanie zagmatwanych problemów będących wynikiem kilkudziesięcioletnich zaniedbań środowiskowych i organizacyjnych. Zaniedbań środowiskowych – bo dopuszczono do powstania zanieczyszczenia środowiska itp. Zaniedbań organizacyjnych, bo nie wiadomo, kiedy i jaka produkcja przeprowadzana była w zakładzie. Z kolei zaniedbaniem ostatnich 10 lat jest to, że doszło do przypadków przekształceń własnościowych z formy przedsiębiorstwa państwowego do formy prywatnej lub quasi-prywatnej bez należytej dbałości o

rozwiązań całego systemu ochrony środowiska w Polsce, szczególnie w odniesieniu do sytuacji związanych z przekształceniami własnościowymi. Po pierwsze takich gotowych rozwiązań na wszystkie sytuacje nie ma. Po drugie intencją autorów jest przedstawienie fundamentalnych problemów ochrony środowiska pojawiających się w procesach przekształceń własnościowych oraz w oparciu o zdobyte doświadczenie w przeprowadzaniu przeglądów środowiskowych przedstawienie możliwych kierunków rozwoju regulacji ochrony środowiska w Polsce tak, aby sprostała ona wyzwaniom chwili.

OCENA MOŻLIWYCH ROZWIĄZAŃ

Rozwiązanie administracyjne ma dwa odcienie. Jeden jest taki, że w przepisach narzucony zostaje szczegółowy zakres przeglądu ekologicznego, który trzeba obowiązkowo przeprowadzić w związku z procesami przekształceń własnościowych. Drugi jest taki, że narzuca się zakładom (w szczególności tym, które mają być poddane przekształceniom własnościowym) wdrożenie systemu zarządzania środowiskowego (dla wdrożenia którego przeprowadza się przegląd ekologiczny) i poddanie się systemowi auditów wewnętrznych i zewnętrznych. Druga opcja związana z rozporządzeniem EMAS nie może być traktowana jako realistyczna w pełnej skali. A zatem ocenie podlegają: pierwsza opcja rozwiązania administracyjnego oraz rozwiązanie nieadministracyjne.

uporządkowanie spraw ochrony środowiska. W efekcie tego procesu wiele firm obecnie prywatnych przejęło – najprawdopodobniej nieświadomie - zobowiązania (lub przynamniej problemy np. zanieczyszczonego gruntu) wynikające z dziesiątek lat działalności w przeszłości. Jest to jeszcze jeden aspekt tego problemu, nazywanego w niniejszym artykule *ekologiczną bombą zegarową tykającą* u podwalin procesu przekształceń własnościowych w Polsce.

→ Mocne strony rozwiązania administracyjnego:

- Bezpośrednie oddziaływanie, tzn. że od momentu wprowadzenia odpowiednich przepisów wszystkie transakcje prywatyzacyjne będą musiały być poprzedzone szczegółowymi i pogłębionymi analizami ekologicznymi.
- Określenie tła środowiskowego przed przekształceniami własnościowymi.

→ Słabe strony rozwiązania administracyjnego:

- Przegląd ekologiczny i określenie stanu zobowiązań wynikających z ochrony środowiska będzie określone dla pewnego momentu w czasie. Inwestor będzie chciał uzyskać wiarygodne dane na moment przejmowania przez niego zakładu – wykonywany zatem będzie kolejny przegląd ekologiczny.
- Wykonywanie przeglądów ekologicznych o szerokim zakresie we wszystkich przedsiębiorstwach poddawanych procesom prywatyzacyjnym podroży koszty fazy przedprywatyzacyjnej. W ten sposób rozwiązanie to gorzej wpisuje się w ideę zasady *zanieczyszczający płaci*, ponieważ koszty przeglądów będą ponoszone przez wszystkie zakłady, a nie dla wszystkich szeroko zakrojone przeglądy są potrzebne.
- Przeglądy wykonywane będą z uwagi na nakaz administracyjny. Zakres przeglądów będzie bardzo szeroki. Będzie istniała zatem tendencja, żeby ograniczać zakresy przeglądu, żeby unikać wysokich kosztów z nimi związanych. A to może skutkować przeoczeniem istotnych zagadnień.
- Konieczność konkretnej wyceny zakładu przed prywatyzacją sprawia, że przyszły inwestor może być zainteresowany maksymalizowaniem potencjalnych zobowiązań ekologicznych przed nabyciem zakładu. Kwota zobowiązań ekologicznych będzie wówczas kwotą, o którą zmniejsza się cenę nabywanego zakładu. A po stronie administracji pozostaje zadanie wyegzekwowania przeprowadzenia przez nabywcę działań wynikających z przejętych zobowiązań.
- Cały ciężar przeprowadzenia dowodu leży po stronie administracji – przeciążając ją i generując wydatkowanie pieniędzy publicznych.

→ Mocne strony rozwiązania opartego na odpowiedzialności nabywcy:

Dobre strony rozwiązania opartego na rozbudzeniu świadomości i zainteresowania przedsiębiorstw zagadnieniami ochrony środowiska poprzez sformułowanie przyczyny schematów odpowiedzialności za skutki środowiskowe prowadzonej działalności:

- Elastyczność, dzięki czemu jest to rozwiązanie zawsze aktualne, nawet w świetle sytuacji, w której ciągle zmienia się prawo – ciężar odniesienia się do prawa spoczywa na nabywcy już po zakupie zakładu.
- Administracja jest odciążona. Nie ma potrzeby dublowania przeprowadzania przeglądów ekologicznych w każdym przypadku. Kontrolny przegląd będzie musiał być przeprowadzony w pierwszym rzędzie, choć nie w każdym przypadku, tylko w tych miejscach, gdzie nabywca wykaże istnienie zaszłych zobowiązań ekologicznych.
- Rozciągając odpowiedzialność na instytucje finansowe oraz żądając zabezpieczeń na poczet ewentualnych zobowiązań włącza się do działań na rzecz ochrony środowiska takie instytucje, jak banki i towarzystwa ubezpieczeniowe. Dzięki temu zagadnienia ochrony środowiska są rozważane już na najwcześniejszym etapie podejmowania decyzji ekonomicznych. Jest to bardzo pożądaný efekt integrujący ochronę środowiska z innymi kryteriami prowadzenia działalności, w tym działalności gospodarczej.
- Zostawiając poszukiwanie ewentualnych zobowiązań nowemu nabywcy wprowadza się element wykorzystania innowacyjności sfery biznesu, efektywności wykorzystania środków. Wiąże się to również i z tym, że skoro wykrycie ewentualnych zobowiązań nie ma już wpływu na cenę, to celem analiz ekologicznych nie będzie „wymyślanie” zanieczyszczeń, maksymalizowanie zobowiązań, ale raczej dociekanie prawdy, stwierdzanie faktów.

→ Słabe strony rozwiązania opartego na odpowiedzialności nabywcy:

- Rozwiązanie to nie przystaje bezpośrednio i dobrze do takich form własności, w których nowy właściciel jest „rozproszony”, np. jak w giełdowej spółce akcyjnej³ lub w akcjonariacie pracowniczym. „Rozproszony” na setki lub tysiące akcjonariuszy właściciel nie odczuwa ciężaru odpowiedzialności środowiskowej tak dobitnie jak właściciel ściśle określony (np. przy prywatyzacji kapitałowej).
- Istnieje konieczność utworzenia funduszu środków publicznych, z którego wydatkowane by były kwoty na pokrycie nieściągalnych zobowiązań.

Przyjęcie rozwiązania opartego na odpowiedzialności nie zamyka możliwości wykorzystywania instrumentów administracyjnych. Zawsze istnieje możliwość przeprowadzania inspekcji środowiskowych. A zatem nie ma problemów połączenia bezkompromisów rozwiązania rynkowego z mechanizmami administracyjnymi.

³ Prospekty emisyjne oraz memoranda emisyjne niektórych spółek giełdowych w sposób absolutnie niedopuszczalny marginalizują zobowiązania wynikające z ochrony środowiska, podczas gdy nasze rozeznanie wskazuje na fakt, że spółki te, właśnie z uwagi na środowiskowe zobowiązania, mogą mieć zagrożony byt.

Konieczny „złoty środek”

Celem ochrony środowiska zgodnie z ideą rozwoju zrównoważonego nie jest hamowanie wszelkich działań powodujących rozwój. Doświadczenia dziesiątek lat działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa państwowe wskazuje wyraźnie, że proces przekształceń własnościowych może mieć korzystne skutki środowiskowe. Trzeba jednakże bardzo wyraźnie postawić warunki działalności przedsiębiorstw prywatnych w Polsce oraz trzeba wyraźnie oddzielić zobowiązania wynikające z działalności w przeszłości od zobowiązań wynikających z bieżącej działalności. Najlepszym sposobem na wstrzymanie procesów prywatyzacyjnych – w szczególności prywatyzacji kapitałowej – jest stworzenie warunków niejasności sytuacji, w której można się znaleźć.

Zaprezentowane dwa typy rozwiązań nie są doskonałe. Wydaje się, że mechanizm regulowania zagadnień ochrony środowiska w procesach prywatyzacyjnych będzie musiał wykorzystać obie koncepcje. W zależności od rodzaju przekształceń własnościowych zastosowane powinny być różne instrumenty. W przypadku prywatyzacji kapitałowej rozwiązanie oparte na odpowiedzialności powinno być wystarczająco skuteczne. W przypadku wprowadzania przedsiębiorstwa na giełdę – trzeba szukać innych rozwiązań.

Czy i dlaczego trzeba tworzyć fundusze publiczne?

Kto zatem powinien dzielić ciężar zobowiązań ekologicznych wynikających z przeszłości? Trudno jest uciec przed odpowiedzią, że jest to powinność państwa. Ochrona środowiska jest obowiązkiem państwa, a przez wiele lat obowiązek ten nie był wypełniany, co więcej – podmioty państwowe sprzeniewierzały się idei ochrony środowiska. Doprowadzenie środowiska do pożądanego stanu musi się odbywać z finansowym udziałem państwa, gdyż tylko część odpowiedzialności za zanieczyszczenie można przerzucić na przeszłych i/lub obecnych właścicieli (których większa część jest tożsama z państwem).

Jeśli zatem zgodzimy się z tezą, że państwo powinno zapewnić środki na pokrywanie zobowiązań ekologicznych, na oczyszczenie gruntu, na oczyszczenie wód gruntowych, na wypłaty odszkodowań itp., wówczas powstaje pytanie, jak zorganizować mobilizację tych środków, jak je gromadzić i jak je wydawać. Nie na wszystkie pytania można dać dziś jednoznaczną odpowiedź. Jedno wydaje się pewne: nie trzeba tworzyć dodatkowych instytucji do zarządzania tymi funduszami. System finansowania ochrony środowiska w Polsce, najpierw krytykowany na początku lat 90., obecnie jest na forum międzynarodowym przedstawiany jako wzorcowy dla krajów, w których następują tak głębokie przemiany

ekonomiczne jak w Polsce. Mimo swych słabych stron okazał się on jednak w ogólnym rozrachunku efektywny i skuteczny. Należy więc wykorzystać istniejące instytucje:

- fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na różnych szczeblach,
- Eko-Fundusz,
- Bank Ochrony Środowiska,
- fundusze i środki przedakcesyjne.

Mechanizm generowania tych środków i ich wydatkowania – to już zupełnie inna kwestia. Wydaje się, że źródeł środków *funduszu gwarancyjnego dla pokrycia zobowiązań ekologicznych przy przekształceniach własnościowych* należy szukać w pewnej części opłat i kar ekologicznych, w funduszach i programach pomocowych związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, z eko-konwersją polskich długów. Wydatkowanie środków powinno podlegać określonym procedurom, w które powinien zostać wpisany odpowiednio głęboki przegląd ekologiczny oraz mechanizm oceny potrzeby wydatkowania środków właśnie w danym miejscu, a nie w innym (wybór priorytetów).

Mgr inż. Jarosław Szymański,
Dr inż. Andrzej Tyszecki,
EKO-KONSULT, Gdańsk