

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.

Grażyna Hadjiraftis

Oceny oddziaływania w Programach ISPA i SAPARD

Wstęp

Państwa członkowskie wyposażyły Wspólnotę Europejską we władzę ustanawiania, wprowadzania i egzekwowania prawa wspólnotowego, przewyższającą uprawnienia jakiegokolwiek innej organizacji międzynarodowej. Polska, jako kraj kandydujący do Wspólnoty, jest zobowiązana osiągnąć jej standardy do 2004 roku m.in. w procesie dostosowywania polskiego prawa do prawa unijnego, które obejmuje:

- transpozycję prawa czyli przyjęcie nowych lub zmianę krajowych przepisów, zasad i procedur w sposób pozwalający na pełne włączenie aktów prawnych UE do krajowego porządku prawnego;
- wdrażanie prawa czyli zapewnienie instytucji i środków finansowych koniecznych do wykonywania przepisów prawnych;
- egzekwowanie prawa czyli zapewnienie koniecznych środków kontroli i instrumentów egzekucji prawa;

i dotyczy wielu dziedzin życia społeczno-gospodarczego, w tym ochrony środowiska.

Według szacunków ekspertów Banku Światowego koszt dostosowania Polski w dziedzinie „środowisko” wyniesie według scenariusza wysokiego - 39 mln euro, a według scenariusza niskiego - 20,7 mln euro. Biorąc pod uwagę obecne nakłady na ochronę środowiska w

Polsce kształtujące się na poziomie 1,7% PKB rocznie (tj. 2 mld euro) oraz wysokość przyznawanych środków pomocowych uzyskamy wynik wskazujący na to, że około 85% kosztów dostosowania Polska musi ponieść we własnym zakresie. Warto jednak w tym miejscu zaznaczyć, iż finansowa pomoc UE, pokrywająca niewielką część potrzeb, jest bardzo potrzebna z wielu powodów; jeden z najważniejszych to dofinansowywanie dziedzin niedoinwestowanych z powodu ogromnych kosztów. Bez pomocy Wspólnoty zmniejszenie dystansu dzielącego Polskę od standardów obowiązujących w państwach członkowskich UE trwałoby znacznie dłużej.

Proces dostosowania prawa, a następnie integrację z Unią Europejską ma przyspieszyć i ułatwić bezzwrotna pomoc UE udzielana w ramach programów: **PHARE (transpozycja, wdrażanie, egzekwowanie)**, **ISPA (wdrażanie)** i **SAPARD (wdrażanie)**.

Trochę historii o programach pomocowych

Ogólne podstawy prawne pomocy Unii Europejskiej dla Polski zawarte są w:

- Układzie Europejskim w rozdziale „Współpraca finansowa” (art.96-101), gdzie przewidziano trzy formy pomocy: darowizny, pożyczki udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny, a w sytuacjach wyjątkowych pomoc finansową na rzecz stabilizacji makroekonomicznej;
- Porozumieniu Ramowym o pomocy Wspólnot Europejskich dla Polski podpisanym 31 maja 1990r.

Udzielanie bezzwrotnej pomocy w ramach Programu PHARE opiera się na Rozporządzeniu Rady 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989r. Źródłem finansowania PHARE jest roczny budżet Unii Europejskiej. Dla zmniejszenia elementu niepewności w 1995 roku w Programie PHARE wprowadzono zasadę programowania wieloletniego obejmującego lata 1995-1999. Założono, że maksymalna kwota pomocy dla Polski w latach 1995-1999 to 1 mld euro.

Po początkowym okresie przeznaczania środków PHARE wyłącznie na wspieranie działań w zakresie transformacji ustrojowej i gospodarczej program ten zaczął nabierać charakteru prointegracyjnego. W 1997 roku Komisja Europejska opracowała dokument pt. „Nowa orientacja PHARE”, przyjęty przez Dyrekcje Generalne Komisji Europejskiej przyjęły w lipcu 1998r. Od tej chwili program PHARE ma charakter instrumentu wspierającego działania na rzecz akcesji z UE. Wdrożenie „Nowej orientacji PHARE” to skoncentrowanie środków finansowych w dwóch obszarach: „Rozwój instytucjonalny administracji publicznej” i „Inwestycje”. Ponadto celem zmian było zwiększenie zaangażowania i odpowiedzialności strony polskiej na etapie m.in. realizacji projektów.

Równoległe do zmian w funkcjonowaniu funduszu PHARE, Komisja Europejska - w dokumencie „AGENDA 2000” - naszkicowała strategię przedakcesyjną na lata 2000-2006 przygotowując kraje kandydujące do przyjęcia do Wspólnoty. Zakres zmian przedstawiony w „Agendzie 2000” został zatwierdzony przez Komisję Europejską 20 marca 1998r. Szkic

propozycji skupia się na tych obszarach *acquis cmmunautaire*, w których kraje kandydujące wciąż mają wiele do zrobienia. Zgodnie z „Agendą 2000” poza funduszem PHARE (1,5 miliarda euro rocznie dla wszystkich krajów kandydujących z przeznaczeniem 70% kwoty na inwestycje, a 30% na wzmocnienie instytucjonalne) przedakcesyjna pomoc udzielana od 2000 roku państwom kandydującym do UE będzie się składać z dwóch nowych elementów:

- wsparcia dla rozwoju rolnictwa, które wyniesie 500 mln euro rocznie (dla Polski przeznaczono 168,683 mln euro),
- pomocy strukturalnej, wynoszącej 1 mld euro rocznie, przeznaczonej na dostosowanie państw kandydujących do standardów infrastrukturalnych w zakresie transportu i ochrony środowiska (dla Polski przeznaczono około 350 mln euro).

W kolejnym dokumencie pt. „Partnerstwo dla Członkostwa” Komisja Europejska określiła wielkość udzielonego państwom kandydującym wsparcia oraz zasady jego przyznawania.

Od 2000 roku ma zacząć funkcjonować przedakcesyjny Fundusz ISPA, uważany za prekursora funkcjonującego obecnie w UE Funduszu Spójności (Cohesion Fund). Fundusze te nie mają charakteru funduszy strukturalnych, które w UE stworzono w celu wspierania regionów i finansowania programów (*mimo, że ISPA nazwana jest instrumentem polityki strukturalnej*). Środki ISPA są ukierunkowane na wsparcie finansowe dla pojedynczych projektów m.in. na terenie Polski. Obecnie środki Unii Europejskiej rozdysponowywane w ramach Cohesion Fund przeznaczone są m.in. na: wsparcie infrastrukturalne dla czterech najbiedniejszych krajów Unii tj.: Portugalii, Hiszpanii, Grecji i Irlandii (o PKB poniżej 90% średniego wspólnotowego PKB).

Drugim instrumentem finansowym, który zacznie funkcjonować w roku 2000 jest program SAPARD. Celami SAPARD jest: przyjęcie przez Polskę dorobku prawnego UE w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej oraz przygotowanie Polski do członkostwa w UE w sektorze rolnym i obszarów wiejskich, m.in. poprzez modernizację rolnictwa, rozwój przemysłu rolno-spożywczego i tworzenie nowych miejsc pracy. Wszystkie działania na rzecz rozwoju strukturalnego rolnictwa oraz obszarów wiejskich powinny być realizowane w zgodzie z zasadami ochrony środowiska. Program SAPARD w przeciwieństwie do Programu ISPA ma charakter funduszu strukturalnego UE. Zasada programowania pomocy finansowej z Funduszy Strukturalnych polega na wieloletnich planach.

Oba wymienione Instrumenty Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej tj. ISPA i SAPARD, powinny być realizowane w oparciu o ustanawiające je akty prawne - zgodnie z Rozporządzeniem 1266/1999 o koordynacji pomocy w ramach strategii przedakcesyjnej oraz podlegają przepisom Rozporządzenia Rady (WE) nr 622/98 z dnia 16 marca 1998r.

Beneficjanci projektu finansowanego w ramach środków SAPARD nie mogą jednocześnie ubiegać się o środki na to samo przedsięwzięcie z ISPA.

Program ISPA

ISPA została ustanowiona Rozporządzeniem Rady Nr 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999r. Pomoc Wspólnoty w ramach Funduszu ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) przeznaczona jest na wdrażanie prawa w sektorach: „środowisko” i „transport”. Instrument ten jest zarządzany przez Komisję Europejską, która koordynuje działania w ramach ISPA z innymi finansowymi instrumentami Wspólnoty, a także m.in. z działaniami Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Banku Światowego. Formy i wysokość pomocy w ramach ISPA muszą być zgodne z Rozporządzeniem Rady Nr 1267/1999. Zadaniem ISPA jest pomoc we wdrażaniu przetransponowanego prawa UE poprzez finansowe wsparcie Wspólnoty na poprawę infrastruktury w zakresie ochrony środowiska i transportu. Podstawą sprawnego funkcjonowania funduszu jest dobrze przygotowane prawo krajowe państwa kandydującego, niestety nie jest tak w Polsce. W związku z tym UE ma podstawę do uważnego śledzenia działań podejmowanych przez Polskę w związku z ISPA. Brak polskich przepisów zgodnych ze Wspólnotowymi dotyczących całego sektora „środowisko”, w tym głównie ocen oddziaływania na środowisko, może negatywnie wpłynąć na ogólne podejście do polskich projektów, tym bardziej, że niektóre państwa znacznie szybciej transponują prawo ochrony środowiska. A wyjaśnienia dlaczego u nas trwa to tak długo nikogo w Brukseli nie interesują.

Konsekwencje tych opóźnień ponoszą potencjalni beneficjanci, którzy np. nie mogą wykonać oceny oddziaływania na środowisko zgodnej z procedurami Unii Europejskiej dla zgłaszanego do Programu ISPA przedsięwzięcia. Trzeba też pamiętać, że gdyby obowiązujące w Polsce prawo było zgodne z unijnym, to szanse Polski na otrzymanie większych środków finansowych w ramach ISPA byłyby bardziej prawdopodobne.

Ubieganie się beneficjanta o środki z ISPA wiąże się z procedurą przyznawania tych środków i rozpoczyna się złożeniem wniosku. Następnie, w przypadku spełnienia przez przedsięwzięcie wszystkich kryteriów wyboru oraz po akceptacji tegoż przedsięwzięcia przez Komisję Europejską i przyznaniu środków, będzie ono monitorowane we wszystkich fazach realizacji, a jego realizacja poddana zostanie ocenie skutków społeczno-ekonomicznych i wpływu na środowisko.

Wniosek o przyznanie środków powinien zawierać informacje dotyczące przedsięwzięcia (m.in. opis, charakter, koszt, lokalizację, harmonogram prac, analizę cost-benefit, plan finansowy, uzasadnienie), a także ocenę oddziaływania na środowisko wykonaną zgodnie z zaleceniami Dyrektyw 85/337/EEC i 97/11/EC.

Przedsięwzięcia zakwalifikowane do finansowania z funduszu ISPA będą poddane w fazie realizacji kontroli, raportowaniu i monitorowaniu postępu prac ze wskazaniem działań podjętych na rzecz ochrony środowiska, które jednocześnie powinny być zgodne z wnioskami i zaleceniami zawartymi w raporcie z oceny oddziaływania na środowisko. Określenie stopnia osiągnięcia założonych celów wymaga, by ocena skutków realizacji przedsięwzięcia zawierała także opis rzeczywistego efektu oddziaływania wykorzystanych środków. Równie ważnym elementem oceny powinna być analiza wkładu realizacji

przedsięwzięcia w proces wdrażania prawa i polityki UE w Polsce wraz z raportem zawierającym porealizacyjną ocenę oddziaływania na środowisko.

Obowiązek wykonania dla przedsięwzięcia ubiegającego się o dofinansowanie z funduszu ISPA oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami w Unii Europejskiej stanowi dla wielu potencjalnych beneficjentów poważny problem. Po zapoznaniu się z wymaganiami Dyrektyw 85/337/EWG (dyrektywy „matki”) i 97/11/WE (dyrektywy „córki”) w sprawie ocen oddziaływania na środowisko często jest przeszkodą nie do pokonania. Potencjalni beneficjanci, których to wymaganie nie odstrasza starają się wykonać ocenę oddziaływania zgodnie z zaleceniami UE, jednak wykonanie zaleceń dyrektyw nieprzetransponowanych do dzisiaj do ustawodawstwa polskiego interpretują w sposób wąski i uproszczony. Celowo użyłam słów „beneficjent... wykonujący” ponieważ prawo UE nie reguluje kwestii związanych z opracowaniem raportu OOS (kto, kiedy i jak) i w związku z tym zagadnienie to powinno być w sposób dowolny rozwiązane przez państwo członkowskie UE, oczywiście w zgodzie z obowiązującym prawem unijnym. W Polsce raport wykonuje biegły, ale zgodnie z regułami obowiązującymi we Wspólnocie to beneficjent jako wnioskodawca-inwestor odpowiada za ten raport. Użyłam pojęcia „wykonanie oceny oddziaływania”, ponieważ chciałam nim objąć wszelkie działania związane z oceną oddziaływania na środowisko, zarówno te należące do obowiązków organów administracji publicznej, jak również do inwestora, a także kwestie udziału społeczeństwa w procedurze decyzyjnej w sprawie przedsięwzięcia.

Uproszczony i wąski sposób interpretacji prawa UE przez beneficjentów dotyczy przede wszystkim art.6 dyrektywy, który daje społeczeństwu prawo do konsultacji, które przeprowadza właściwy organ rozstrzygający w sprawie przedsięwzięcia. Społeczeństwo ma prawo wypowiedzi jeszcze przed wydaniem przez właściwy organ ostatecznej decyzji. Artykuł 6 porusza również kwestię powiadomienia społeczeństwa o dostępie do wniosku i raportu oceny oraz nakłada na poszczególne państwa członkowskie obowiązek rozwiązania kwestii organizacyjnych dostępu do informacji o przedsięwzięciu i przeprowadzania konsultacji. Odpowiedź na pytanie: „Jak beneficjent ma wypełnić obowiązki wynikające z artykułu 6 w świetle obecnie obowiązujących w Polsce przepisów?” pozostawiam Czytelnikowi.

Wątpliwości budzi również jakość wykonania art.5 dyrektywy dotyczącego m.in. procedury „scopingu” i przekazywania informacji pomiędzy inwestorem i organem rozstrzygającym w sprawie, szczególnie w sytuacji kiedy inwestor i organ to ten sam podmiot.

Wątpliwości budzi także artykuł 10 dyrektywy, który państwu członkowskiemu daje prawo do nieudostępniania informacji objętych tajemnicą handlową i przemysłową. Jak ma go interpretować beneficjent, skoro w polskim prawie nie ma definicji tajemnicy handlowej i przemysłowej?

Inny charakter mają wątpliwości, które nasuwają się po przeanalizowaniu narzuconego przez Unię Europejską obowiązku wykonania oceny oddziaływania na środowisko dla wszystkich przedsięwzięć zgłoszonych do dofinansowania ze środków Programu ISPA. Zgodnie z art.4

dyrektywy obowiązkiem wykonania oceny oddziaływania na środowisko objęte są przedsięwzięcia wymienione w Aneksie I, natomiast dla przedsięwzięć wymienionych w Aneksie II w państwach członkowskich należy, poprzez zastosowanie procedury „screeningu”, zapewnić obiektywne wyselekcjonowanie spośród wymienionych w Aneksie II przedsięwzięć te, które powinny zostać poddane procedurze oceny oddziaływania na środowisko. Dyrektywa przewiduje uruchomienie takiej procedury, jeżeli zostanie stwierdzona możliwość „znacznego oddziaływania przedsięwzięcia na obszary specjalnie chronione określone przez państwa członkowskie zgodnie z postanowieniami prawa wspólnotowego”. Pozostałe przedsięwzięcia wymienione w Aneksie II należy wyselekcjonować pod kątem pewnych indywidualnych badań lub/i wartości progowych i kryteriów ustalonych przez państwa członkowskie oraz biorąc pod uwagę kryteria zawarte w Aneksie III.

Wszystkie wymienione pytania oraz trudności to niewielka część problemów na jakie napotyka potencjalny beneficjent przy wykonaniu oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z prawem UE. Na szczęście nie zostały one dotychczas poruszone przez Komisję Europejską, a dotyczą np. raportu oceny oddziaływania na środowisko i kwestii wykonania go zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym i jego standardami. Miejmy jednak nadzieję, że zanim Unia Europejska dostrzeże te problemy, w Polsce pojawią się specjaliści wykonujący niezbędną dokumentację zgodnie ze standardami wspólnotowymi.

Program SAPARD

Pomoc Wspólnoty realizowana w ramach Programu SAPARD opiera się na zasadach zawartych w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1268/1999 z dnia 21 czerwca 1999r. Podobnie jak ISPA, SAPARD zgodnie z art.5 wymienionego rozporządzenia będzie przedmiotem oceny wstępnej i średniookresowej, a także stałego monitorowania i oceny końcowej, przygotowywanej dla oszacowania stopnia zgodności rezultatów ze zdefiniowanymi celami. Monitorowanie powinno obejmować swym zakresem wskaźniki m.in. finansowe i dotyczące środowiska naturalnego, a roczne raporty o postępach składane przez Polskę, Komisji Europejskiej powinny być opracowane zgodnie z art.37 Rozporządzenia (WE) nr 1260/99.

W Programie SAPARD, podobnie jak w ISPA, obowiązuje zasada partnerstwa na każdym etapie działania programu zarówno pomiędzy krajem kandydującym a Komisją Europejską, jak i wewnątrz struktur administracji kraju kandydującego.

Zgodnie z Rozporządzeniem nr 1268/1999 pomoc finansowa dla Polski z Programu SAPARD przekazana może zostać po przedłożeniu KE 7-letniego planu rozwoju strukturalnego dotyczącego rolnictwa i obszarów wiejskich. Plan rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich przygotowany przez kraj kandydujący i przedłożony KE zostanie oceniony przez Komisję Europejską m.in. w zakresie skutków środowiskowych. Przed opracowaniem tego planu przeprowadzono szeroko zakrojone konsultacje, przede wszystkim z samorządami regionalnymi, następnie spośród kilkunastu działań wymienionych w art.2 wybrano cztery o charakterze priorytetowym.

Zgodnie z art.6 rozporządzenia w sprawie programu SAPARD wszystkie działania na rzecz rozwoju rolnictwa powinny być wykonywane zgodnie z odpowiednimi przepisami *acquis communautaire*. Dotyczy to m.in. prawodawstwa dotyczącego środowiska, gdzie pierwszoplanową rolę odgrywa wspólnotowe prawo w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Rozporządzenie SAPARD wymaga, aby plany rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z art.4 zawierały m.in. wstępną ocenę oddziaływania na środowisko jako prognozę skutków oddziaływania planu rozwoju na środowisko naturalne. Rozporządzenie wymaga także, sporządzenia porealizacyjnej oceny, zawierającej przegląd wykonania programu, oszacowania jego efektów i skutków m.in. środowiskowych. Ocena oddziaływania, o której mowa w Rozporządzeniu 1268/1999, na etapach przygotowania, monitorowania i po zakończeniu planu określana jest jako Strategiczna Ocena Środowiskowa (SEA), jeszcze nie jest uregulowana prawem wspólnotowym.

Od dłuższego czasu opracowywana jest dyrektywa Unii Europejskiej dotycząca strategicznych OOS. W obecnym brzmieniu ma we Wspólnocie tylu samo zwolenników co i przeciwników, a wątpliwości obu grup dotyczą nie tylko rozwiązań szczegółowych jakie mają być nią uregulowane, ale przede wszystkim jej zakresu. Należy wspomnieć, że każda wersja projektu jest odbiciem Dyrektywy Rady nr 85/33/EWG. Prawo polskie również nie reguluje tego zagadnienia, a prawo w państwach członkowskich posiadających przepisy dotyczące ocen strategicznych jest często dość dalekie od doskonałości (nawet w Holandii) i, ze względu na specyficzne rozwiązania, nie może stanowić wzoru do naśladowania przez Polskę.

Jak w takiej sytuacji poradziła i radzi sobie Polska z wypełnieniem warunków Programu SAPARD oraz, czy otrzyma przyobiecane kwoty, dowiemy się pewnie niebawem z Brukseli. Szkoda jednak, że ta kwestia jest tak niejasna. Z pewnością, gdyby Komisja Europejska zaproponowała Polsce w ramach partnerskiej współpracy, o której mówi Rozporządzenie Rady 1268/1999, włączenie się do opiniowania i prac nad projektem Rozporządzenia Rady włączylibyśmy się do tych prac i dziś kwestia SEA byłaby jaśniejsza i klarowniejsza dla obu stron. Ale może nie mam racji bo o to właśnie chodzi, żeby wszystko co powinno być jednoznaczne było zagmatwane i wieloznaczne?

Podsumowanie

Na podstawie przedstawionych wywodów wydaje się zasadne postawienie kilku pytań, na które jak najszybciej powinna znaleźć się odpowiedź:

- Jak w sytuacji, kiedy polskie prawo ochrony środowiska jest dostosowane do prawa wspólnotowego jedynie w bardzo wąskim zakresie, należy traktować zagadnienia m.in. ocen oddziaływania na środowisko czy odpadów?
- Czy rola jaką Programy ISPA i SAPARD odegrają we wdrażaniu unijnego prawa w Polsce w sytuacji kiedy działania wymienionych programów bazują na zagadnieniach niejasnych, skomplikowanych i nieuregulowanych prawem krajowym jest zgodna z polityką UE?

- Jakie będzie stanowisko Unii Europejskiej w kwestii jakości projektów przesłanych do Brukseli i, czy nie zaważy ono na kwotach jakie Polska otrzyma w kolejnych latach?
- Jakie działania w zakresie ochrony środowiska należy podjąć aby zacząć odbudowywać zaufanie jakim Unia Europejska obdarzyła Polskę w 1991 roku w sprawie osiągnięcia gotowości do integracji ze Wspólnotami najpóźniej w 2004 roku?

Mgr inż. Grażyna Hadjiraftis,
Departament Polityki Ekologicznej
i Integracji Europejskiej,
Ministerstwo Środowiska