

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.

Robert Pochyluk

Komunikat o seminarium „EMAS EASTWARDS”

W dniach 18-19 maja br. w Ośrodku Szkoleniowym Bankowiec w Gdańsku odbyło się seminarium dotyczące uwarunkowań związanych z wdrożeniem w krajach Europy Środkowo-Wschodniej *Programu Eko-zarządzania i Audytowania* opisanego w *Rozporządzeniu Rady Wspólnot Europejskich nr 1836/93 z dnia 29 czerwca 1993 r.* zwanego w skrócie EMAS¹. Było to ostatnie z cyklu sześciu seminariów organizowanych w ramach projektu „**EMAS Eastwards**” („**EMAS otwierający się / zmierzający na Wschód**”) finansowanego z funduszy programu Unii Europejskiej ENRICH. Poprzednie odbyły się kolejno w Bukareszcie, Ostrawie, Kownie, Moskwie i Warnie.

Cel seminarium

Celem przeprowadzenia seminariów było zwiększenie przepływu informacji między osobami zaangażowanymi w zagadnienia zarządzania środowiskowego zarówno w krajach Unii Europejskiej jak i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Pośrednim skutkiem realizacji projektu miał być wzrost zaangażowania przedsiębiorstw z Europy Środkowo-Wschodniej we wdrażanie systemów zarządzania środowiskowego. Współorganizatorzy gdańskiego seminarium z Centrum Ochrony Środowiska Politechniki Gdańskiej postawili sobie jeszcze jeden cel - wywołanie dyskusji nt. możliwości zbudowania w Polsce systemu rejestracji systemów zarządzania środowiskowego zgodnego z rozporządzeniem EMAS. Dyskusja ta miała pozwolić odpowiedzieć na pytanie, czy w świetle coraz częściej powtarzanych opinii o obniżającej się wiarygodności funkcjonującego obecnie systemu certyfikacji systemów zarządzania środowiskowego na zgodność z normą ISO 14001, zastosowanie EMAS faktycznie niesie ze sobą dodatkowe wartości.

System nadzoru nad jakością certyfikacji systemów zarządzania środowiskowego

Otwierające seminarium wystąpienie Richarda Starkeya z Centre for Corporate Environmental Management Uniwersytetu w Huddersfield (Wielka Brytania) dotyczyło funkcjonujących obecnie systemów nadzoru nad jakością certyfikacji systemów zarządzania środowiskowego. Podstawą zapewniającą jakość certyfikacji są kompetencje jednostek certyfikujących oraz jednostek akredytujących, których zadaniem jest wydawanie uprawnień jednostkom certyfikującym. Kompetencje jednostek certyfikujących winny być sprawdzane w

¹ Więcej informacji o EMAS zamieściliśmy w nr 4 (3) 1998 *Problemów Ocen Środowiskowych*. Warto jednak zwrócić uwagę, że w roku bieżącym wejdzie w życie znowelizowany tekst Rozporządzenia.

procesie ich akredytacji. Z kolei kompetencje jednostek akredytujących są oceniane w procesie wzajemnej kontroli jednostek zrzeszonych w międzynarodowych organizacjach. Członkostwo w tych organizacjach jest uwarunkowane spełnianiem określonych wymagań oraz zgodą na poddawanie się okresowej ocenie.

Mimo tak szczelnego systemu oceny i nadzoru, wielu uczestników seminarium było w stanie podać przykłady działań niezgodnych z wymaganiami, działań prowadzonych zarówno przez jednostki certyfikujące jak i nadzorujące je jednostki akredytujące. Zaskakujące i zastanawiające jest również to, iż dotychczas nie zdarzyło się, aby jednostka akredytująca zawiesiła bądź odebrała akredytację jakiegokolwiek jednostce certyfikującej. Rodzi się tutaj pytanie, czy system weryfikacji kompetencji, w którym wszyscy są oceniani pozytywnie jest wiarygodny.

Akredytacja i certyfikacja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Kolejnym punktem programu seminarium było przedstawienie stopnia rozwoju akredytacji i certyfikacji systemów zarządzania środowiskowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Na tle sytuacji przedstawionej przez przedstawicieli Białorusi, Estonii, Łotwy, Rosji i Słowacji wyraźnie wyróżniały się Polska i Czechy. Sytuacja w Polsce, mimo iż niezupełnie klarowna, pozwala zaliczyć nas do bardziej zaawansowanych krajów europejskich spoza Unii Europejskiej. Z reprezentowanych krajów jedynie Czechy wydają się bardziej przygotowane do spełniania wymagań obowiązujących w Europie Zachodniej.

EMAS w Czechach

Sytuację w Republice Czeskiej przedstawiła Alena Labodova z Politechniki w Ostrawie. Już w lipcu 1998 r. rząd Republiki Czeskiej przyjął uchwałę „*Narodowy Program Wdrożenia Programu Eko-zarządzania i Audytorowania - Program EMAS*”. W związku z tą uchwałą rząd czeski zobowiązał Ministerstwo Środowiska oraz Ministerstwo Przemysłu i Handlu do przedsięwzięcia szeregu zadań mających na celu zbudowanie ram prawno-administracyjnych dla funkcjonowania EMAS w Republice Czeskiej. Ministerstwo Środowiska powołało **Radę Programową EMAS** oraz opracowało zasady realizacji Programu EMAS oparte na prawodawstwie czeskim i Rozporządzeniu EMAS. Ponadto poszerzono uprawnienia **Czeskiego Instytutu Akredytacji** o prawo akredytacji weryfikatorów oraz powołano tzw. „jednostkę kompetentną” (zwaną w Polsce również „organem rejestrującym”).

Rolę „jednostki kompetentnej” w Czechach spełniają właściwie dwie instytucje. Pierwsza z nich, wymieniona wyżej **Rada Programowa**, składa się z przedstawicieli kluczowych ministerstw a także przedstawicieli stowarzyszeń gospodarczych, banków oraz firm ubezpieczeniowych. W skład Rady wchodzi również przedstawiciele przedsiębiorstw, które wdrożyły SZŚ oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. Rada ma charakter koncepcyjny, a administrowaniem systemu i prowadzeniem sekretariatu zajmuje się **Agencja EMAS** działająca w ramach **Czeskiego Instytutu Środowiska**.

Jednostka akredytująca - **Czeski Instytut Akredytacji**- opracowała procedurę akredytacji weryfikatorów. Dopuszcza się akredytację zarówno osób fizycznych jak i instytucji. Dotychczas nie akredytowano żadnego czeskiego weryfikatora. Sześć przedsiębiorstw, które przeszły proces weryfikacji wg EMAS korzystało z weryfikatorów zagranicznych. Instytut zastrzegł sobie prawo nadzoru nad zagranicznymi weryfikatorami, którzy muszą zgłosić planowaną weryfikację i wykazać zgodność ich akredytacji z zasadami obowiązującymi w Republice Czeskiej. Agencja EMAS prowadzi rejestr organizacji, które przeszły pozytywnie proces weryfikacji i spełniły pozostałe wymagania EMAS. Rejestr ten jest publicznie dostępny choć z przyczyn formalnych organizacje znajdujące się w tym rejestrze nie są zarejestrowane w rejestrze europejskim.

EMAS w Polsce

Sytuację w Polsce w zakresie prac przygotowawczych do wdrożenia EMAS przedstawił Tomasz Podgajniak, wiceprezes Narodowej Fundacji Ochrony Środowiska i sekretarz **Międzyministerialnego Komitetu Doradczego ds. wdrażania Systemów Zarządzania Środowiskowego**. Powołanie Komitetu świadczy o tym, że rząd dostrzega rolę SZŚ w ograniczaniu negatywnych oddziaływań na środowisko i zwiększenia konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. W pracach Komitetu biorą udział przedstawiciele kluczowych ministerstw. Komitet stoi na stanowisku, że systemy zarządzania środowiskowego oparte na normie PN EN ISO 14001 zadomowiły się już w Polsce i nie ma potrzeby znacznego wsparcia dla ich wdrażania ze strony rządu. Natomiast w związku z procesem przystępowania do Unii Europejskiej niezbędne jest natychmiastowe podjęcie działań mających na celu przygotowanie do wdrożenia Rozporządzenia EMAS.

Rozporządzenie wejdzie do prawodawstwa polskiego bezpośrednio po przyjęciu do Unii, ale już teraz należy poczynić kroki umożliwiające sprawne jego stosowanie. Przyjęto założenie, że w dalszych pracach należy skorzystać z omówionych wyżej doświadczeń

czeskich. Komitet proponuje kilka alternatywnych rozwiązań formalno-prawnych dla systemu akredytacji weryfikatorów (lustratorów) i rejestracji organizacji spełniających wymagania EMAS. Jedną z koncepcji jest odejście od jednej centralnej „jednostki kompetentnej” odpowiedzialnej za rejestrację organizacji w całej Polsce. Podstawą dla regionalnych „jednostek kompetentnych” mogłyby być Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska, Wydziały Ochrony Środowiska Urzędów Wojewódzkich bądź oddziały odpowiednich stowarzyszeń gospodarczych, przemysłowych, handlowych lub zawodowych.

Nowelizacja Rozporządzenia EMAS-2

Nowelizacja Rozporządzenia EMAS została omówiona przez Jona Faraghera jednego z jego autorów z ramienia Dyrekcji Generalnej XI (Środowisko) Komisji Europejskiej. Nowelizacja Rozporządzenia po 5 latach od opublikowania była wpisana w harmonogram prac Komisji Europejskiej. Z góry zakładano potrzebę uwzględnienia doświadczeń i dostosowania do bieżącej sytuacji. Jedną z najistotniejszych zmian w rzeczywistości europejskiej, jakie miały miejsce w ciągu ostatnich kilku lat, było wyznaczenie krajów, które w pierwszej kolejności przystąpią do negocjacji z Unią. Proponowano umożliwienie krajom kandydującym do „piętnastki” korzystania z Rozporządzenia i prowadzenia rejestracji jednostek organizacyjnych spełniających jego wymagania, ale leżących poza terytorium Wspólnoty. Niestety, mimo oczekiwań ze strony państw kandydujących do Unii, w świetle zapisów zawartych w art. 3 Rozporządzenia EMAS nie ma możliwości uczestnictwa w programie przez organizacje spoza Unii. Jon Faragher wyraził opinię, że istnieje szansa na zmianę tych zapisów jeszcze przed formalnym wejściem Polski do Unii.

Bardzo istotną zmianą w stosunku do poprzedniej wersji Rozporządzenia jest uznanie modelu SZŚ opartego na wymaganiach normy ISO 14001 jako podstawowego wymagania dla organizacji starających się o rejestrację w programie. Komisja zrezygnowała z własnego opisu wymagań dla SZŚ, co w praktyce pozwoli uniknąć wielu nieporozumień i często jałowej dyskusji nad różnicami wymagań. Dla wyjaśnienia należy dodać, że zmiana ta nie stawia znaku równości między EMAS a ISO 14001. Rozporządzenie stawia dodatkowe wymagania w stosunku do wymagań normy ISO 14001, które organizacje muszą spełnić, aby mogły być zarejestrowane w programie. W nowelizacji EMAS Komisja odeszła także od ograniczenia uczestnictwa w programie do sektora przemysłowego. Obecnie organizacje prowadzące wszelkie możliwe typy działalności mogą starać się o rejestrację. Doświadczenia z wdrażania SZŚ wg normy ISO 14001 wskazują, iż wcześniejsze stanowisko Komisji w stosunku do udziału w programie organizacji spoza sektora produkcyjnego nie było w pełni słuszne.

Komisja odeszła także od kontrowersyjnego pojęcia „zakładu” (*ang.* „*site*”) prowadzącego do tego, że rejestracja może dotyczyć tylko działalności prowadzonej w określonej lokalizacji, a więc pojedynczego zakładu produkcyjnego. Ta zmiana jest jedną z konsekwencji dopuszczenia do uczestnictwa organizacji spoza sektora przemysłowego, dla których nierzadko trudno powiązać oddziaływania na środowisko z konkretną lokalizacją siedziby organizacji (np. bank).

Zmiany zawarte w EMAS-2 dotyczą również wymagań w stosunku do najistotniejszej różnicy między EMAS a ISO 14001 - oświadczeń raportów środowiskowych. Dopuszczono większą elastyczność w realizacji tego wymagania. Nacisk położono na skuteczność przekazywania informacji opinii publicznej a nie jej formę.

Wśród wymagań EMAS-2 znalazł się także zapis dotyczący obowiązku zwiększania zaangażowania pracowników w działanie SZŚ.

W podsumowaniu Jon Faragher stwierdził, że EMAS-2 zostało w większym stopniu dostosowane do potrzeb, ale nie zmieniło faktu, że EMAS stawia większe wymagania do osiągnięcia faktycznego ograniczania oddziaływań na środowisko oraz ściślej zobowiązuje do utrzymywania zgodności z przepisami prawa niż norma ISO 14001. Omówiony przez Jona Faraghera projekt rozporządzenia zostanie przyjęty najprawdopodobniej jesienią tego roku.

Czystsza Produkcja

Drugi dzień seminarium rozpoczął się wystąpieniem Marka Wasilewskiego z Polskiego Centrum Czystszej Produkcji (PCCP) kierowanego przez prof. Zygryda Nowaka. Przedstawił on osiągnięcia PCCP oraz koncepcję systemu zarządzania środowiskowego opartą na filozofii czystszej produkcji. Wydaje się, że wykorzystanie tej koncepcji, wobec słabości niektórych wymagań normy ISO 14001 może stanowić o wyższej jakości systemów zarządzania środowiskowego wdrażanych w Polsce. Jako potwierdzenie tej tezy Marek Wasilewski powołał się na opinie jednostek certyfikujących SZŚ twierdzące, że poziom skuteczności SZŚ jest wyższy w przedsiębiorstwach, które wcześniej uczestniczyły w Programie Czystszej Produkcji. Również w opinii znacznej części uczestników stosowanie normy ISO 14001 nie gwarantuje osiągnięcia rzeczywistego ograniczenia „u źródła” oddziaływania na środowisko. Pragmatyczne, ilościowe podejście metod czystszej produkcji daje takie gwarancje, aczkolwiek nie zawsze prowadzi do kontynuacji tego procesu. Ważnym przesłaniem wystąpienia Marka Wasilewskiego było to, iż ważniejsze jest uzyskiwanie przez

przedsiębiorstwa znaczących efektów ekologicznych niż budowanie systemu zarządzania, który tych efektów nie gwarantuje. Konkluzją wyrażoną przez większość uczestników było stwierdzenie, że powiązanie metody czystszej produkcji z systemem zarządzania środowiskowego opartego na normie ISO 14001 jest rozwiązaniem optymalnym zarówno ze względu na potrzeby przedsiębiorstw jak i efekty ekologiczne.

Akredytacja i rejestracja w EMAS

W swoim drugim wystąpieniu Jon Faragher przedstawił praktyczną rolę jednostki akredytującej i jednostki „kompetentnej” w programie EMAS. Podczas gdy rola jednostek akredytujących jest dość powszechnie znana, zainteresowanie wzbudziły zadania „jednostki kompetentnej”, która jest instytucją specyficzną dla EMAS. Oprócz najbardziej oczywistego roli, jaką jest prowadzenie rejestru organizacji, które wdrożyły system zarządzania środowiskowego i dopełniły wszelkich wymaganych formalności, jednostka „kompetentna” powinna spełniać jeszcze kilka innych zadań. Należy do nich stały kontakt z wszystkimi stronami zainteresowanymi procesem rejestracji. Chodzi tu m.in. o kontakty z organami administracji odpowiedzialnymi za ochronę środowiska. Jednostka kompetentna powinna być w stanie uzyskiwać bieżące informacje o stanie zgodności rejestrowanej organizacji z przepisami ochrony środowiska. Poza tym powinna utrzymywać kontakty z krajową jednostką akredytującą w celu uzyskiwania informacji o kompetencjach weryfikatora. Ponadto jednostka kompetentna powinna utrzymywać kontakty z wszelkimi organizacjami, których opinie mogą być istotne w podjęciu decyzji o rejestracji ubiegającej się o to organizacji. Opisane zadania mają na celu utrzymanie wiarygodności rejestracji. Do zadań jednostki kompetentnej należy także promocja programu oraz działania skierowane na podnoszenie wiedzy na jego temat. Wszystkie opisane obowiązki jednostki kompetentnej wymagają rzeczywistych kompetencji w tym zakresie. Pozyskiwanie informacji od administracji oraz innych zainteresowanych stron wymaga nie tylko odpowiednich uprawnień, ale także wiarygodności. Bez tej wiarygodności w oczach zainteresowanych stron udostępnianie informacji jest na ogół utrudnione.

Z wypowiedzi Jona Faraghera wynikało, że nawet kraje przodujące w rozwoju systemów akredytacji i weryfikacji nie ustrzegły się przed błędami. Jak się okazuje nie ma idealnych rozwiązań formalnych. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej wypracowano wiele różnych rozwiązań w zakresie powoływania jednostek kompetentnych. Są wśród nich organy rządowe jak komórki wydzielone w ramach ministerstw środowiska, organy kontrolne typu inspekcja środowiskowa, stowarzyszenia gospodarcze jak i specjalnie stworzone instytucje niezależne od struktur państwowych. Wynika z tego, że w każdym kraju należy uwzględnić istniejące uwarunkowania i tradycje. Przy tworzeniu tych instytucji należy zwrócić uwagę na takie sprawy, jak ich finansowanie, które nie powinno ograniczać obiektywności oceny.

Dla wiarygodności działania systemu nie bez znaczenia jest rola jednostki akredytującej. Tutaj również obserwuje się sporo krytyki. Do najistotniejszych krytycznych argumentów należy brak podejmowania sankcji wobec weryfikatorów, którzy dopuścili się nierzetelności. Krytykuje się również zbyt bezpośrednie powiązanie przychodów jednostek akredytujących z utrzymaniem akredytacji weryfikatorów. Dlatego należy zwrócić szczególną uwagę na niezależność jednostek akredytujących oraz przejrzystość kryteriów akredytacji weryfikatorów.

Podsumowanie seminarium

W podsumowaniu seminarium stwierdzono, że wprowadzenie Rozporządzenia EMAS w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej może przyczynić się do podniesienia jakości wdrażanych systemów zarządzania środowiskowego. Jego wymagania w porównaniu z wymaganiami normy ISO 14001 pozostawiają mniej wątpliwości co do konieczności faktycznego zmniejszania oddziaływania na środowisko, stałej zgodności z prawem, publikowania danych o wpływie na środowisko, angażowania wszystkich pracowników. Z kolei wykorzystanie w systemie weryfikacji informacji pochodzących od jednostek administracji odpowiedzialnej za ochronę środowiska oraz innych zainteresowanych stron daje podstawy do większej środowiskowej wiarygodności rejestracji, niż jest to w przypadku certyfikacji na zgodność z ISO 14001.

Jednak z doświadczeń niektórych krajów członkowskich Unii wynika, że nie można oczekiwać, że wdrożenie EMAS rozwiąże automatycznie wszystkie problemy, z którymi można się spotkać również w Polsce w systemie certyfikacji i akredytacji ISO 14001. Budowanie odpowiednich struktur wymaga rozważenia i dostosowania do warunków panujących w każdym z pretendujących do Unii państw. Nie można spodziewać się natychmiastowych efektów. Skuteczność stosowania EMAS wymaga zgromadzenia kapitału zaufania ze strony społeczeństwa i administracji odpowiedzialnej za ochronę środowiska. Przedstawiciele administracji w Polsce i innych krajach wciąż nie są przekonani, że dobrowolne inicjatywy mogą przynosić rzeczywiste efekty. Dlatego mamy do czynienia z sytuacją, w której działania organizacji podlegają podwójnej kontroli, ze strony administracji oraz weryfikatorów. Dopiero kiedy obie strony zaczną uznawać swoje kompetencje i wiarygodność ocen będzie można mówić o osiągnięciu zamierzonych celów Rozporządzenia EMAS.

Robert Pochyluk,
Centrum Ochrony Środowiska, Politechnika Gdańska