

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](mailto: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.*

---

**Agnieszka Ciechelska\***

## **Oceny oddziaływania na środowisko w działalności międzynarodowych instytucji finansowych**

### **Wprowadzenie**

W ostatnich latach w krajach Europy Środkowej obserwuje się wyraźny wzrost popytu na środki inwestycyjne służące ochronie środowiska. Wśród głównych przyczyn tego trendu można wymienić urynkowanie i prywatyzację gospodarki, co spowodowało m.in. przywrócenie bodźcowej roli cen, potrzebę oszczędzania i poszanowania zasobów. Inną przyczyną są procesy integracyjne z Unią Europejską oraz przystąpienie Polski do OECD, które to organizacje wymagają spełnienia światowych standardów, w tym w zakresie ochrony środowiska. Wpływ na wzrost popytu na inwestycje proekologiczne ma również rosnąca świadomość ekologiczna społeczeństwa.

Z racji rosnącego popytu na środki finansowe służące ochronie środowiska, coraz większą rolę na tym polu odgrywają różnego rodzaju instytucje finansowe. Począwszy od lat

---

\* Agnieszka Ciechelska zdobyła I nagrodę w II edycji KONKURSU „PROBLEMÓW OCEN ŚRODOWISKOWYCH” NA PRACE MAGISTERSKIE I LICENCJACKIE ZWIĄZANE Z PROBLEMATYKĄ OCEN ŚRODOWISKOWYCH za pracę pt. „Aspekty ekonomiczno-finansowe i instytucjonalne ocen oddziaływań na środowisko w Polsce, Unii Europejskiej i wybranych międzynarodowych instytucjach finansowych”; absolwentka Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

osiemdziesiątych w światowym prawie ochrony środowiska pojawiła się tendencja kompleksowej odpowiedzialności za szkody w środowisku. W następstwie takiego podejścia, do odpowiedzialności pociąga się nie tylko właściciele i zarządców, ale również instytucje zaangażowane finansowo w realizację przedsięwzięć. Stąd instytucje finansowe uczestnicząc w różnego rodzaju inwestycjach narażają się m.in. na ryzyko środowiskowe, rekompensowane jednak stosunkowo wysokim zyskiem. Jako sposób zmniejszenia tego ryzyka, ale również na skutek działań rządów poszczególnych krajów oraz organizacji ekologicznych, instytucje finansowe zaczęły wymagać od wnioskodawców obok rutynowych analiz ekonomicznych i inżynierskich również przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko. Wiele instytucji opracowało własne procedury środowiskowe zgodne z prawem krajowym, a gdy instytucja działa na rynku międzynarodowym, uwzględniające wymogi stawiane przez przepisy prawne Unii Europejskiej. Jako przykład kierowania się takimi właśnie kryteriami można przedstawić politykę Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (Banku Światowego) oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

## **Procedury**

W obu wymienionych bankach ocena środowiskowa traktowana jest jako proces niezbędny dla każdej poważniejszej inwestycji, rozpoczynany we wczesnym stadium planowania i kontynuowany w trakcie całej procedury. Wykonywana ocena ułatwia proces decyzyjny i umożliwia oszacowanie potencjalnego ryzyka środowiskowego projektu (poprzez identyfikację oddziaływań środowiskowych). Pozwala również na ewentualną poprawę zakresu, lokalizacji, planowania, projektowania i wykonania projektu, mającą na celu zapobieganie, minimalizowanie, łagodzenie lub kompensację negatywnych środowiskowo wpływów przy jednoczesnym zwiększeniu wpływów pozytywnych. Na uwagę zasługuje fakt, że Bank Światowy preferuje wdrażanie wyższych standardów, o ile są one wykonalne, niż stosowanie działań łagodzących czy kompensacji. Ponadto opracował własne np. miary hałasu, poziomy emisji i sposoby zapobiegania zanieczyszczeniom.

Ocena środowiskowa, musi uwzględniać wpływy na naturalne środowisko (powietrze, wodę, ziemię), ludzkie zdrowie i bezpieczeństwo, aspekty socjalno-kulturowe (związane np. z rdzenną ludnością, czy ponownym zasiedlaniem) oraz zagadnienia związane ze skutkami transgranicznymi i globalnymi inwestycji. Ocena wszystkie te zagadnienia traktuje w sposób zintegrowany, a ponadto uwzględnia zasoby środowiskowe kraju lokalizacji inwestycji, politykę ochrony środowiska, krajowe regulacje prawne i ich zgodność z międzynarodowymi porozumieniami i traktatami oraz możliwości instytucjonalne.

Charakterystyczne dla procedur bankowych jest to, że w analizie środowiskowej brane są pod uwagę przede wszystkim warunki lokalne i prawodawstwo kraju lokalizacji inwestycji. Konsekwencją takiego podejścia jest fakt, że w uzasadnionych przypadkach, mogą zostać zalecane alternatywne wielkości zanieczyszczeń i standardów. Istotne jest również, że klasyfikacja inwestycji do odpowiedniej grupy ze względu na jej potencjalną uciążliwość, nie jest sztywna. O ostatecznym zaklasyfikowaniu decydują specyficzne uwarunkowania. Jest to o tyle ważne, że pociąga to za sobą odpowiedni zakres oceny środowiskowej, a co za tym idzie i kosztów. Pełne i szczegółowe uzasadnienie wybranych metod i zastosowanych wielkości dla poszczególnych projektów i ich lokalizacji musi się znaleźć w dokumentacji oceny.

Analiza środowiskowa w procesie bankowym rozpoczyna się od rozpoznania przepisów prawnych i regulacji środowiskowych, które odnoszą się do planowanej inwestycji. Chodzi tu nie tylko o przepisy bankowe czy krajowe, ale również o międzynarodowe (np. dotyczące oddziaływań transgranicznych). Etap ten jest bardzo ważny gdyż nieuwzględnienie choćby jednego aspektu prawnego, może doprowadzić do znaczącego wzrostu kosztów całkowitych poprzez np. konieczność poniesienia dodatkowych nakładów inwestycyjnych niezbędnych do osiągnięcia zgodności z lokalnym prawem. Rola banków w procesie projektowania jest uzależniona od typu wymaganej OOS, co z kolei zależy od rodzaju inwestycji.

W pierwszej fazie procedury (przygotowywania operacji) następuje **zebranie informacji** dotyczącej planowanej inwestycji. Powinny one wskazywać takie kwestie jak np. czy zostały wykonane wcześniejsze badania środowiskowe lub czy miejscem lokalizacji nie jest wrażliwy środowiskowo obszar i czy z tego powodu nie wystąpią jakieś komplikacje. Informacje te dają podstawę do przeprowadzenia tzw. **screeningu** tzn. klasyfikacji środowiskowej inwestycji. Pozwala to na ocenę każdej inwestycji ze względu na zakres wykonania koniecznej oceny środowiskowej. Dokonana zostaje identyfikacja potencjalnych kwestii środowiskowych związanych z operacją i określonymi typami informacji środowiskowej wymaganej w przypadku oceny ryzyka środowiskowego, odpowiedzialności, zgodności regulacji, ujemnych oddziaływań i innych kwestii. Podczas screeningu powinny także zostać określone potencjalne korzyści środowiskowe i/lub możliwości poprawy stanu środowiska, które mogłyby być uwzględnione w projekcie. Mogą one dotyczyć np. czystszej produkcji, większej efektywności energetycznej, redukcji odpadów i innych sprawdzonych praktyk. Zasadniczym zadaniem screeningu jest klasyfikacja inwestycji do odpowiedniej kategorii, co wiąże się bezpośrednio z zakresem wymaganej oceny.

I tak kategoria A obejmująca najpoważniejsze inwestycje, dotyczy nowo powstających przedsięwzięć, rozbudowy, transformacji lub zmiany profilu produkcji już istniejących. Inwestycje takie mogą powodować poważne, często nieodwracalne konsekwencje środowiskowe, ryzyko zdrowotne lub naruszać wrażliwą równowagę ekosystemów. Zwykle ich oddziaływanie ma bardzo szeroki zakres. Zarówno EBRD, jak i Bank Światowy stworzyły listę tego rodzaju inwestycji, która generalnie pokrywa się z inwestycjami określonymi w dyrektywach UE 337/85 oraz 11/97. Zakres OOS wykonywany w tym przypadku jest pełny i musi wykazywać wszystkie istotne negatywne i pozytywne oddziaływania projektu, porównanie z możliwymi do wykonania alternatywami (uwzględniając również inną lokalizację) oraz zalecane standardy niezbędne do zapobiegania, minimalizacji, łagodzenia lub kompensacji negatywnych wpływów tak, aby nie pogorszyć jakości środowiska. Wymaga również szerokich konsultacji społecznych.

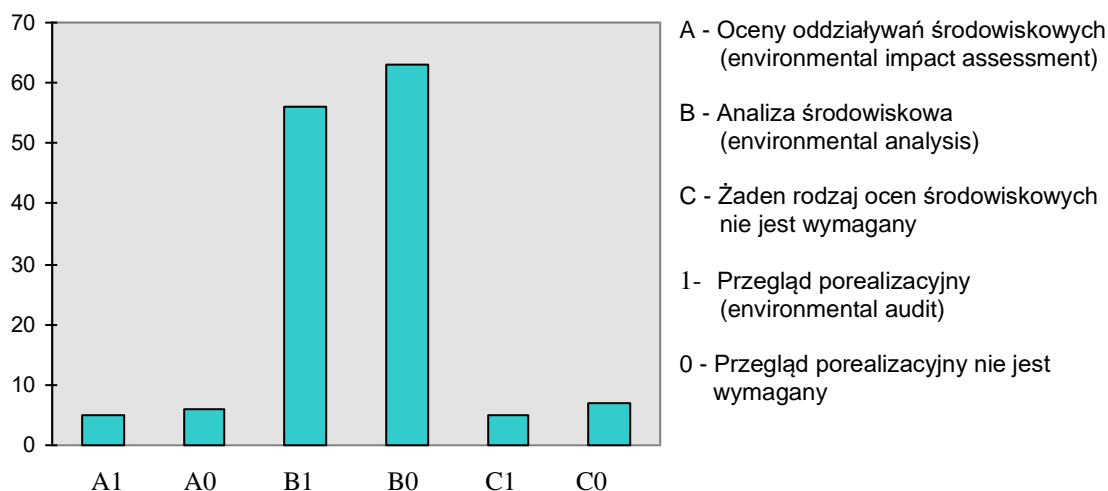
Do kategorii B zalicza się te projekty, których oddziaływanie można określić i nie znajdują się na liście inwestycji kategorii A. Również tu należy przedstawić negatywne i pozytywne skutki projektu, standardy i metody zachowania pożądanej jakości środowiska.

Natomiast dla inwestycji zakwalifikowanych do kategorii C nie trzeba wykonywać żadnych analiz środowiskowych. Są to inwestycje, które wykazują brak lub niewielkie potencjalne oddziaływanie.

Wszystkie wyżej wymienione kategorie mogą wymagać sporządzenia przeglądu środowiskowego. Poniższy rysunek obrazuje ile ocen poszczególnych rodzajów zostało wykonanych przez EBRD w latach 1996-98.

**Rys.1. Rodzaje OOS dla inwestycji finansowanych przez EBRD w Europie Środkowo - Wschodniej w latach 1996 - 1998**

**Rodzaje OOŚ dla inwestycji finansowanych przez EBRD w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1996-1998.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Environmental aspect of EBRD signed projects, Environments in transition. The environmental bulletin of the EBRD.*

Bank Światowy wyróżnia jeszcze projekty kategorii IF. Są to projekty typu linii kredytowych, agencyjnych, firm inwestycyjnych czy leasingowych. Jednak i tu obowiązują podobne procedury jak dla pozostałych rodzajów inwestycji.

Na podstawie ustaleń poczynionych na etapie screeningu, przeprowadza się **badania środowiskowe** o różnym zakresie. Ich najczęściej stosowane rodzaje to analizy i przeglądy środowiskowe. Bank Światowy dokonuje nieco innego podziału ocen. Wyróżnia: oceny oddziaływań środowiskowych, regionalne lub sektorowe oceny środowiskowe, przegląd porealizacyjny, plan zarządzania środowiskowego oraz ocenę zagrożenia. Przebieg i wnioski z tych analiz są przygotowywane na potrzeby konsultacji społecznych. W zależności od specyfiki inwestycji, w niektórych przypadkach wymagane są jeszcze dodatkowe opracowania dotyczące np. zapotrzebowania energii, ilości i rodzajów odpadów, czy szczególnych zagrożeń.

Przy wykonywaniu badań środowiskowych kluczową rolę odgrywają standardy określone dla każdego komponentu środowiska. Operacje Europejskiego Banku są tak skonstruowane, żeby spełnić krajowe i unijne standardy środowiskowe. Większość krajów, w których EBRD czy BŚ przeprowadza swoje operacje ma podpisane porozumienie o partnerstwie i współpracy z UE, co zapewnia dostosowanie krajowych legislacji do

wszystkich standardów unijnych. W przypadku krajów stowarzyszonych spodziewany jest rozwój pełnego ujednoczenia standardów w perspektywie ich wejścia do UE. Jednak tam, gdzie unijne standardy nie funkcjonują, przestrzega się standardów Banku Światowego oraz obowiązujących w danym kraju. Jeśli takie standardy nie mogą być spełnione, wówczas konieczne jest opracowanie programu osiągnięcia zgodności.

Wyniki badań środowiskowych są poddawane **społecznym konsultacjom** poprzez spotkania z niezależnymi ekspertami technicznymi, liderami zainteresowanej społeczności, spotkania ze społeczeństwem, różnego rodzaju sprawozdania i korespondencję. Zakres konsultacji jest uzależniony od kategorii inwestycji, a kwestie, jakie mają być poddane społecznej dyskusji są określane w procesie tzw. **scopingu**. Ujawnienie wyników i przebiegu badań środowiskowych następuje poprzez ich umieszczenie w publicznym miejscu, które pozwala na wyrażenie opinii. Ponadto informacje te są dostępne w biurze informacyjnym banku oraz na bankowych stronach internetowych. Projektom sektora prywatnego bank zapewnia poufność informacji. W takich przypadkach zakres i procedury informowania społeczeństwa są ustalane indywidualnie.

Sporządza się także **przegląd końcowy**, który powinien zawierać następujące informacje:

- opis stanu środowiska,
- opis potencjalnego środowiskowego oddziaływania operacji finansowanych przez bank,
- streszczenie planu działania i jeśli to konieczne statusu umów z władzami,
- wyniki publicznych konsultacji,
- pozostałe kwestie środowiskowe.

Pozwala to bankowi na określenie inwestycji, które może odrzucić ze względu na kwestie środowiskowe bądź ich niedostateczne rozwiązanie. Po zatwierdzeniu przeglądu końcowego, każda zmiana w kwestiach środowiskowych musi być ponownie analizowana.

Kolejnym etapem jest **monitoring**, który służy dwóm celom:

- ma potwierdzić, że wszystkie standardy i kwestie środowiskowe zostały uwzględnione w zawartych porozumieniach prawnych,
- ma kontrolować oddziaływania środowiskowe związane z realizacją inwestycji oraz skuteczność zastosowanych środków łagodzących.

Jest przeprowadzany aż do czasu całkowitej spłaty pożyczki bankowej, pozbycia się przez bank udziałów lub odwołania operacji. W dokumentacji zamieszcza się informacje, które kwestie środowiskowe muszą podlegać monitoringowi, oraz w jakich przypadkach dokonuje się okresowych przeglądów środowiskowych lub wizyt lokalnych. Na podstawie

wyników monitoringu można dokonywać zmian we wcześniejszych założeniach. Przy czym każda taka zmiana wymaga akceptacji odpowiednich władz.

Dopiero teraz następuje **zatwierdzenie projektu i przydzielenie środków**.

~~Wraz z monitoringiem rozpoczyna się faza **reoceny** projektu. Czasami bowiem w trakcie ustaleń z bankiem mogą nastąpić zmiany w charakterze i zakresie planowanego projektu, co pociąga za sobą znaczące implikacje środowiskowe. Dzieje się tak np. przy zamianie pożyczki bankowej na udziały, co może wywoływać skutki wcześniej niepoddawane analizie. Jeśli takie zmiany wystąpią, wówczas konieczna jest ponowna ocena środowiskowa operacji i modyfikacja wcześniejszych ustaleń.~~

~~Na tym etapie kończy się procedura środowiskowa EBRD i BŚ. Co zyskują dzięki tak szczegółowej analizie takie instytucje?~~

## Ryzyko

Wyżej opisane procedury mają zapewnić nie tylko minimalizację ryzyka w podejmowanych decyzjach, ale stanowią również sposób realizacji celów polityki prowadzonej przez te banki. Tego rodzaju instytucje biorą na siebie społeczną odpowiedzialność za prowadzone działania. W przypadku ryzyka środowiskowego taka analiza ma nie tylko znaczenie społeczne, ale również ekonomiczne. Niesie dla instytucji finansowych szczególne niebezpieczeństwo, bowiem ze względu na swoją powszechność (każda inwestycja związana jest z ryzykiem środowiskowym) nie można go zdywersyfikować. Jedyną formą zabezpieczenia jest dokładne oszacowanie poziomu ryzyka i odrzucenie inwestycji, których realizacja ze względu na skutki środowiskowe (lub niemożność ich określenia) mogłaby się okazać zbyt kosztowna.

Ryzyko środowiskowe ma również szerszy wymiar, co sprawia, że staje się ono jeszcze większym zagrożeniem. W ślad za szkodami w środowisku idzie bowiem ryzyko utraty pozycji rynkowej inwestującego i jako konsekwencja - ryzyko dla instytucji zaangażowanych finansowo w dane przedsięwzięcie. Może to być np. ryzyko zaprzestania spłaty na skutek utraty pozycji rynkowej. Przyczynami wystąpienia takiego ryzyka mogą być następujące zdarzenia:

- skażenie terenu,
- duże zagrożenie bezpieczeństwa np. skutkami poważnych awarii,
- nieakceptowalny społecznie rodzaj działalności np. wyrąb lasów tropikalnych,
- naruszenie krajowego lub lokalnego prawa.

Często kwestie środowiskowe mają wpływ na bezpośrednie koszty przedsięwzięcia, od których z kolei może zależeć możliwość uzyskania kredytów oraz bezpieczeństwo i

ryzyko związane z realizacją projektu. Dla inwestora (właściciela) wystąpienie negatywnych skutków środowiskowych może spowodować:

- Poniesienie osobistej i prawnej odpowiedzialności za skutki zaistniałej sytuacji, co oczywiście pociąga za sobą dalsze konsekwencje,
- Nakaz częściowego bądź całkowitego zaniechania działalności lub prowadzonej inwestycji. W najlepszym wypadku taki nakaz może obowiązywać do czasu usunięcia czynników powodujących zagrożenie dla środowiska.
- Opóźnienia lub niemożność zawarcia kontraktów, uzyskania pozwoleń czy środków finansowych, będące m.in. następstwem wyżej wymienionych czynników.
- I jako bezpośrednia konsekwencja - wzrost kosztów kapitału i kosztów całkowitych inwestycji.

Pociąga to też za sobą określone skutki dla instytucji finansowych, partycypujących w kosztach inwestycji:

- ryzyko kredytowe - opóźnienie płatności albo odraczanie terminów spłat,
- ryzyko utraty pozycji rynkowej - obniżenie poziomu bezpieczeństwa,
- ryzyko utraty bezpieczeństwa - utrata albo obniżenie poziomu zabezpieczeń,
- ryzyko prawne - odpowiedzialność za koszty poniesione na np. rekultywację terenów, na których była prowadzona szkodliwa działalność,
- ryzyko utraty źródeł finansowania - wzrost kosztów kapitału i ograniczenie dojścia do międzynarodowych rynków finansowych jako reakcja międzynarodowego sektora finansowego na kapitałowe zaangażowanie w szkodliwe środowiskowo inwestycje.

## **Podsumowanie**

Zarządzanie ryzykiem środowiskowym, nie może być prowadzone, jak w przypadku innych ryzyk, poprzez dywersyfikację. W tym przypadku stosuje się głównie ocenę środowiskową mającą na celu identyfikację niedostrzeganych wcześniej zagrożeń środowiska i redukcję bądź przeniesienie ryzyka. Odbywa się to poprzez:

- Ocenę inwestora składającego wniosek (odpowiedzialność za prowadzone przedsięwzięcia i sposoby zarządzania ryzykiem środowiskowym).
- Ocenę projektu (poprzez przegląd informacji środowiskowych uzyskanych od inwestora, analizę możliwości zmniejszenia lub uniknięcia zagrożeń oraz równoważenia kosztów poprzez możliwość przyjęcia bardziej efektywnych rozwiązań).
- Dokumentację prawną zapobiegającą akumulacji ryzyka oraz przenoszącą odpowiedzialność na osoby trzecie np. ubezpieczycieli.



- Monitoring i informacje o przebiegu prac pozwalające na wczesne reagowanie na możliwe zagrożenia.

Tego rodzaju działania mają na celu określenie, które inwestycje bank może zaakceptować i uczestniczyć w ich finansowaniu. Istnieje tu jednak bardzo poważne zagrożenie. Ze względu na dużą niepewność wyników analiz może wystąpić:

- przeszacowanie ryzyka, co w konsekwencji prowadzi do odrzucenia wartościowych projektów z akceptowalnym poziomem ryzyka, lub
- niedoszacowanie ryzyka i akceptacja projektów ze zbyt wysokim poziomem ryzyka, co w konsekwencji może prowadzić do wystąpienia wyżej opisanych sytuacji.

Aby zminimalizować tego rodzaju zagrożenie, procedury bankowe są bardzo szczegółowe i realizują wszystkie obowiązki i zalecenia nakładane przez regulacje unijne. Obok standardowych elementów zawierają również monitoring i reocenę całej przeprowadzanej przez bank operacji. Ponadto na uwagę zasługuje fakt, że przewiduje się różny zakres ocen w zależności od szkodliwości inwestycji, etapu, na jakim jest wykonywana ocena czy też rodzaju inwestycji. Pozwala to na indywidualne podejście do każdego rozpatrywanego przedsięwzięcia i ustalenia indywidualnego zakresu oceny. Dzięki temu możliwe jest poddawanie analizie środowiskowej inwestycji nie stwarzając jednocześnie zbyt dużego obciążenia dla inwestora.

Kolejną bardzo istotną kwestią jest sposób traktowania oceny oddziaływania na środowisko. W opisanych międzynarodowych instytucjach finansowych nie jest to tylko dokument z „suchymi” danymi, ale cała procedura, w której aktywnie uczestniczą wszystkie zainteresowane strony dochodząc do ostatecznych rozwiązań na drodze konsensusu. W tej procedurze niezwykle ważną rolę odgrywają konsultacje społeczne, gdyż one m.in. pozwalają w dużej mierze uniknąć wzrostu kosztów związanych z niezadowolaniem zainteresowanej grupy społecznej. Ten rodzaj procedowań w Polsce dopiero zaczyna nabierać znaczenia.

Zapewne polskiemu inwestorowi nie jest łatwo sprostać wymaganiom środowiskowym międzynarodowych instytucji finansowych. Mają one jednak m.in. tę ważną zaletę, że zapobiegają wystąpieniu negatywnych skutków środowiskowych, co znacznie ogranicza koszty wszystkich zainteresowanych stron. Przy czym nie chodzi tu tylko o koszty, które da się zmierzyć. Zapobiegają również często nieodwracalnym zmianom w środowisku, których wartość jest niemożliwa do oszacowania. Ponadto należy się spodziewać, że w najbliższym czasie oceny środowiskowe traktowane jako proces, staną się standardem.

**Mgr Agnieszka Ciechelska**