

Dostosowywanie narzędzi realizacji polskiej polityki ochrony środowiska

Ramy dla funkcjonowania norm szczegółowych (dotyczących obszarów polityki ochrony środowiska, jak powietrze, woda, ochrona przyrody, itd.) tworzy tzw. prawo horyzontalne. Stanowią je przepisy ogólne, które regulują takie zagadnienia, jak monitoring, informacja oraz oceny wpływu inwestycji na środowisko. One również wymagają transpozycji.

Monitoring środowiska polega na zbieraniu i analizowaniu danych na temat jego stanu. Jeżeli działa sprawnie, podnosi efektywność polityki ekologicznej. Musi być ujednolicony w skali kraju a w warunkach integracji europejskiej powinien móc współpracować z systemami innych państw. System ten jest podporządkowany normom emisyjnym, jego dostosowywanie do standardów wspólnotowych musi więc łączyć się z dostosowywaniem tych norm.

Dane pozyskiwane przez polski system monitoringu muszą być wiarygodne i porównywalne z europejskimi. Jest to jeden z celów stawianych przez Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa. Zauważa się dużą zgodność polskiego systemu ze wspólnotowym. Największe rozbieżności występują w dziedzinie badania jakości wód i powietrza. Dostosowywanie polegać ma na modernizacji sprzętu pomiarowego, prowadzeniu szkoleń, wdrażaniu systemów zapewnienia i kontroli jakości. Działania te podejmowane będą we współpracy z Europejską Agencją Środowiska. Zmiany w infrastrukturze przeprowadzone zostaną niezależnie od zmian legislacyjnych. Dokonywanie stosownych zmian w prawie odbywać się będzie przy okazji harmonizacji prawa w poszczególnych obszarach.

W Polsce dostęp do informacji o stanie środowiska naturalnego

gwarantowany jest konstytucyjnie (art. 74). Do tego zagadnienia odnoszą się również przepisy ustawy o ochronie środowiska (rejestr wojewódzki zawierający dane na temat substancji emitowanych do powietrza). Obecne w polskim prawie rozwiązania nie będą jednak wystarczające po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Tam swobodny dostęp do informacji traktowany jest jako konieczność w systemie demokratycznym.

Przewiduje się,[1] że pełne dostosowanie polskich standardów będzie możliwe wraz z wejściem w życie nowej ustawy o ochronie środowiska (może to nastąpić w roku 2000), której rozdział pierwszy miałby tytuł „Dostęp do informacji i udział społeczeństwa w ochronie środowiska”. Rozwiązanie problemów z dostępem do informacji o środowisku ma zostać osiągnięte przez wprowadzenie jawności działania administracji publicznej i powstanie poinformowanego społeczeństwa. Rozwój wymiany informacji na tematy ekologiczne przyczyni się do poprawy efektywności ochrony środowiska w Polsce. Informacje udzielane będą osobom fizycznym i prawnym na ich żądanie (bez konieczności wskazywania powodów). [2]

Przewiduje się wydanie rozporządzenia MOŚZNiL, które ustalałoby ryczałtowe opłaty za udzielanie takich informacji.

Jako stan docelowy Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa wymienia utworzenie systemu dostępności do informacji ekologicznych we wszystkich obszarach oraz do informacji na temat decyzji dotyczących ochrony środowiska. W celu dokonania harmonizacji ze standardami europejskimi konieczne jest wprowadzenie pewnych zmian instytucjonalnych:

- powołanie odpowiedniej jednostki organizacyjnej koordynującej udzielanie informacji o środowisku naturalnym,
- zorganizowanie instytucji na szczeblu centralnym i regionalnym odpowiadających za gromadzenie, przechowywanie i udostępnianie informacji,
- zorganizowanie na szczeblu centralnym i lokalnym

instytucji mających informować władze i społeczeństwo o potencjalnych zagrożeniach środowiska naturalnego ze strony wykorzystywanych i produkowanych niebezpiecznych substancji.

Ponadto Narodowy Program przewiduje podjęcie następujących działań:

- opracowanie przewodnika z informacjami o dostępie do środowiska,
- stworzenie systemu, w którym dostępne byłyby dokumenty i decyzje dotyczące środowiska,
- powołanie organów administracji w celu realizacji postanowień dyrektywy, -informowanie społeczeństwa (w formie raportów) na temat stanu środowiska, -utworzenie
- systemu zbierania, analizowania i przetwarzania informacji o środowisku,
- opracowanie systemu umożliwiającego przekazywanie informacji o środowisku naturalnym dla instytucji europejskich (Komisja Europejska, Parlament, Rada).

Normy dotyczące informacji w istotny sposób wiążą się z przepisami regulującymi sporządzanie ocen oddziaływania.

Obecnie obowiązujące w Polsce standardy sporządzania ocen oddziaływania inwestycji na środowisko nie odpowiadają w pełni europejskim kryteriom. Różnice polegają na mniejszym udziale społeczeństwa w procesie sporządzania ocen, 199 węższym zakresie przedmiotowym oraz odmienności nazewnictwa.[3] [4] [5] W Polsce oceny te rozumiane są jako ekspertyzy sporządzane jedynie z udziałem jednostek samorządu i organizacji społecznych, nie zaś jako proces angażujący te podmioty (szerokie konsultacje społeczne).

Wymagane są zmiany i uzupełnienia w następujących dziedzinach:

- nałożenie na inwestora obowiązku dostarczenia odpowiednich informacji organowi administracji publicznej (dane na temat przedsięwzięcia, działań

podejmowanych w celu

- uniknięcia szkodliwych skutków, dane do określenia skutków oddziaływania inwestycji na środowisko),
- wyczerpującego informowania opinii publicznej o złożeniu wniosku o inwestycję, -opracowania procedur uczestnictwa społeczeństwa w procesie inwestycyjnym (zapewnienie przejrzystości procesów decyzyjnych),
- umożliwienie społeczeństwu wyrażenia opinii przed wydaniem przez władze decyzji dotyczącej przedsięwzięcia,
- przekazywania informacji innym państwom, w których planowana inwestycja może znacząco oddziaływać na środowisko naturalne (informacje te powinny stać się podstawą konsultacji pomiędzy zainteresowanymi krajami),
- wymiany informacji na ten temat pomiędzy państwami członkowskimi i instytucjami europejskimi,
- tajemnicy handlowej i przemysłowej.

W związku z wprowadzeniem nowych standardów konieczne stanie się wprowadzenie zmian legislacyjnych. Dział 2 projektowanej nowej ustawy o ochronie środowiska ma mieć tytuł „Prognozy i oceny oddziaływania na środowisko”. Wśród koniecznych zmian legislacyjnych wymienia się również wydanie szeregu rozporządzeń. Konieczne stałoby się powołanie instytucji koordynującej międzynarodową wymianę informacji na temat ocen oddziaływania transgranicznych inwestycji na środowisko, Komisji Kwalifikacyjnej do spraw Uprawnnień Biegłych oraz Krajowych i Wojewódzkich Komisji Ocen Oddziaływania na Środowisko.

Prowadzenie wspólnotowej polityki ekologicznej nie wiąże się z narzuceniem poszczególnym państwom określonej struktury administracji zajmującej się ochroną środowiska. Transpozycja niektórych przepisów, o czym już wcześniej była mowa, będzie musiała się wiązać z pewnymi zmianami instytucjonalnymi. Istotna jest także współpraca polskich jednostek administracyjnych ze swoimi odpowiednikami w krajach

należących do Unii Europejskiej.

Na podstawie dwustronnych umów prowadzona jest współpraca MOŚZNiL z resortami ochrony środowiska krajów UE: Niemcami, Holandią, Francją, Wielką Brytanią, Austrią, Danią i Finlandią. Szczególnie istotna jest wymiana doświadczeń na temat dostosowywania do wspólnotowej polityki ekologicznej z krajami, które ostatnio do Unii przystępowały. [6]

Ministerstwo Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa współpracuje również z Europejską Agencją Ochrony Środowiska. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej traktowane są tam na równi z państwami członkowskimi UE. [7]

Koszty dostosowania polskiej polityki ochrony środowiska do wspólnotowej będą znaczne. Szacuje się, że po rolnictwie, jest to drugi pod względem kosztów obszar integracji.

Proces dostosowawczy sfinansowany zostanie zarówno ze środków krajowych jak i zagranicznych. Głównym źródłem funduszy zagranicznych jest program Phare. Finansowane muszą być takie działania, jak dostosowywanie prawa, przebudowa infrastruktury, wprowadzanie niezbędnych zmian instytucjonalnych. Łączenie środków krajowych z zagranicznymi w znacznym stopniu przyspiesza proces integracji. Dlatego w negocjacjach członkowskich należy zabiegać o jak największy udział środków UE w finansowaniu procesu dostosowawczego. Środki krajowe są bowiem ograniczone.[8]

Całkowite wydatki, jakie Polska poniesie w związku z integracją w dziedzinie ochrony środowiska szacowane są na około 34 miliardy euro.[9] [10] Poszczególne obszary polityki ekologicznej wymagać będą inwestycji w różnym stopniu. Największe nakłady przeznaczone zostaną na takie sektory, jak ochrona czystości wód, powietrza i gospodarowanie odpadami.

W związku z procesem dostosowawczym w dziedzinie jakości wód przewiduje się konieczność negocjowania długich – 15-20 lat – okresów przejściowych. Poziom niezbędnych inwestycji w

infrastrukturę umożliwiającą oczyszczanie ścieków i poprawę jakości wód Bank Światowy szacuje na 25-40 mld. USD, zaś niemiecki instytut IFO na 18 mld. ECU. Szacunki polskich ekspertów są niższe. Rozmiary problemu obrazują dane: w Polsce oczyszczalnie ścieków obsługują 43% ludności kraju, w państwach Europy Zachodniej ponad 90%.[11]

W dziedzinie ochrony czystości powietrza także przewiduje się konieczność negocjowania okresów przejściowych: 5-6 lat dla modernizacji sieci monitoringu i 10-15 dla inwestycji w przemyśle. Koszty dostosowania w tym obszarze Bank Światowy ocenia na 7.7 – 11.5 mld. USD, instytut IFO zaś na 14 mld. ECU. Wyliczenia polskich ekspertów wskazują na niższe koszty.[12] Podkreśla się również, iż koszty są uzależnione od przyjętej strategii dostosowania, czyli okresu dostosowawczego, technologii redukcji zanieczyszczeń, rodzaju zastosowanych instrumentów ekonomicznych (system pozwoleń na emisję).

W Polsce przez komunalne służby oczyszczania obsługiwane jest 55% ludności, w Europie Zachodniej ponad 90%, przy czym w Polsce głównym sposobem radzenia sobie z odpadami jest usuwanie ich na wysypiska.[13] [14] IFO szacuje na 2.23.3 mld. ECU koszty zagospodarowania odpadów w Polsce zgodnie ze standardami UE. Przewiduje się negocjowanie okresów przejściowych.

Ochrona środowiska traktowana jest jako jedna z najtrudniejszych dziedzin w procesie integracji. Jest to związane nie tylko z dużą ilością zmian legislacyjnych i instytucjonalnych, które mają nastąpić, ale przede wszystkim z kosztami, jakie to pociągnie. Zwraca się na to uwagę w oficjalnych i nieoficjalnych wypowiedziach oraz publikacjach podmiotów związanych z Unią Europejską.

Wypowiedzi te łączy świadomość, jak wiele jest do zrobienia i przypominanie, że pomoc Unii w realizacji tego przedsięwzięcia będzie tylko dodatkiem do środków, jakie muszą zostać

zainwestowane przez państwa ubiegające się o członkostwo.

Podkreśla się, że w związku z ogromem wyzwań nie jest możliwe dokonanie w krajach Europy Środkowej i Wschodniej kandydujących do UE szybkiego dostosowania do *acquis communautaire* w obszarze ochrony środowiska. Problemy, przed jakimi te kraje stają, są odmienne oraz poważniejsze od tych znanych w Europie Zachodniej. Zwraca się także uwagę na fakt, iż różnica poziomów ochrony środowiska po przyjęciu nowych krajów do Unii mogłaby negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie Jednolitego Rynku Europejskiego poprzez wzrost tendencji protekcjonistycznych. Stwierdzenia te utwierdzają tylko w przekonaniu o trudnościach, jakie czekają w trakcie procesu integracji krajów naszej części Europy z Unią. [15]

W opinii Komisji Europejskiej Polska może dokonać transpozycji większości *acquis communautaire* w dziedzinie ochrony środowiska w średnim okresie. Jest to możliwe, aczkolwiek wiązać się musi ze znacznym wysiłkiem legislacyjnym, administracyjnym i ekonomicznym. Jednak ostateczna zgodność mogłaby zostać osiągnięta jedynie w perspektywie długoterminowej. [16]

[1] Ibidem, s. 57-60

[2] Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa, op. cit., Rozdział 23, s. 73-77

[3] Stan dostosowania polskiego prawa... op. cit.

[4] Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa, op. cit., Rozdział 23, s. 54-57

[5] Ibidem

[6] Raport z wykonania programu działań... op. cit. s. 240

[7] Ibidem

[8] W latach 1990-1996 8.1% (538.9 mln ECU) przyznanej w ramach programu Phare pomocy przeznaczone zostało na ochronę środowiska i bezpieczeństwo nuklearne. Fundusze te otrzymały kraje uczestniczące w programie (Polska jest największym jego beneficjentem). Źródło: A. Mayhew, Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 141

[9] Andrew Nagorski, Knocking on Euroland's Door, Newsweek special issue, November 1998 – February 1999, s. 94

[10] Podsumowanie raportu z prac międzyresortowego zespołu do przygotowań do negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej, Rozdział 13 – Środowisko naturalne.

[11] Analiza i ocena wpływu integracji Polski z Unią Europejską w sferze społeczno – ekonomicznej, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 1998, s. 180

[12] Podsumowanie raportu..., op. cit.

[13] Analiza i ocena wpływu... op. cit. s. 181

[14] Podsumowanie raportu..., op. cit.

[15] Agenda 2000. Unia Europejska Rozszerzona i Silniejsza, Monitor Integracji Europejskiej, Warszawa 1997

[16] Agenda 2000. Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union, Brussels 15th July 1997, 3.6 Quality of Life and Environment.

Jeśli potrzebujesz pomocy w napisaniu pracy z zakresu ochrony środowiska, to polecamy serwis [pisanie prac](#) - prace z ekologii i innych kierunków pisane na (prawie) każdy temat.