

Dokąd zmierza EMAS w Polsce?

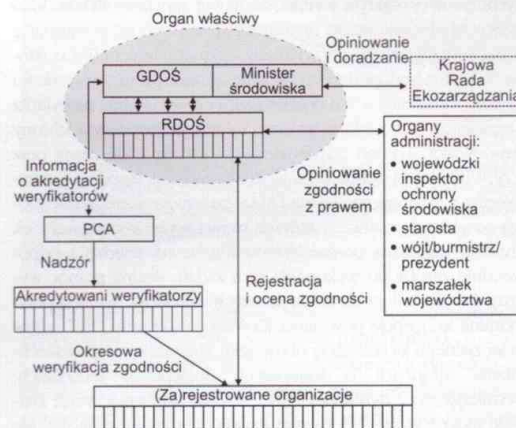
Rejestracja we Wspólnotowym Systemie Ekozarządzania i Audytu (EMAS) jest dostępna dla organizacji działających w Polsce od 1 maja 2004 r. Od tego czasu z tej możliwości skorzystało 20 z nich. Trwające obecnie prace nad dostosowaniem krajowego systemu do wymagań znowelizowanego rozporządzenia EMAS są okazją do zastanowienia się nad skutecznością przyjętych kilka lat temu rozwiązań.

Najbardziej oczywistym wskaźnikiem skuteczności jest liczba rejestracji. Trudno porównywać się z takimi potęgami w zakresie rejestracji w EMAS jak Niemcy, Hiszpania czy Włochy. W krajach tych EMAS jest dostępny o wiele dłużej niż w Polsce. Rzetelność nakazywałaby porównanie się z państwami członkowskimi, które zostały przyjęte do UE w tym samym czasie, tj. z Czechami, Słowacją, Węgrami czy państwami bałtyckimi. Trudno jednak nie dostrzec, że wszystkie te kraje są znacznie mniejsze niż Polska. W statystykach udostępnianych przez Komisję Europejską znaleźć można przeliczenie liczby rejestracji w danym państwie na milion mieszkańców. W tym układzie Polska wypada znacznie słabiej niż wszystkie wymienione kraje (poza szczególnym przypadkiem Litwy gdzie liczba zarejestrowanych organizacji wynosi zero). Czy są obiektywne przyczyny tego stanu rzeczy? Wśród najczęściej wymienianych pojawiają się: brak dodatkowych korzyści w stosunku do certyfikacji na zgodność z ISO 14001, nieistnienie systemu zachęt do rejestracji oraz nieskuteczna promocja, skutkująca śladową rozpoznawalnością logo EMAS wśród klientów i konsumentów. Wymienione problemy znalazły odzwierciedlenie w Rozporządzeniu EMAS III w rozdziale VII zatytułowanym „Zasady mające zastosowanie do państw członkowskich”. Znalazły się tam zapisy zobowiązujące do udzielania pomocy organizacjom w zakresie spełniania wymagań prawnych dotyczących środowiska, promowania i informowania społeczeństwa na temat EMAS. Państwa członkowskie będą musiały wskazać instytucje zapewniające spełnienie tych zasad. Projekt zmian w ustawie o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) w chwili pisania tego artykułu (lipiec br.) nie został jeszcze upubliczniony, ale nic nie wskazuje na to, żeby miały się w nim znaleźć istotne zmiany instytucjonalne.

Skomplikowany system rejestracji

W porównaniu do innych państw członkowskich UE nasz system jest dość skomplikowany (rys.). Funkcja właściwego organu została podzielona między ministra środowiska (odpowiedzialnego za zagadnienia strategiczne i kontakty z Komisją Europejską) oraz generalnego dyrektora ochrony środowiska (prowadzącego krajowy rejestr organizacji) wspomaganego przez 16 regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, którzy bezpośrednio rozpatrują wnioski organizacji o rejestrację i prowadzą tzw. rejestry regionalne. Decentralizacja rejestracji powoduje, że zadaniem tym zajmuje się w skali kraju niemal 20 osób (pracownicy RDOŚ i GDOŚ), co przy ilości zarejestrowanych organizacji wydaje się liczbą nieadekwatną do potrzeb. Rozwiązanie to powoduje także, że doświadczenia zwią-

zane z procesem rejestracji nie kumulują się. Jest to z pewnością źródłem problemu wskazywanego przez zarejestrowane organizacje – zbyt długiego czasu trwania procedury rejestracji (nawet do kilku miesięcy). Wynika to z faktu, że w licznych przypadkach, mimo iż EMAS funkcjonuje w Polsce od pięciu lat, osoby wykonujące czynności związane z rejestracją lub jej odnowieniem robią to po raz pierwszy. Gdyby rejestracja odbywała się centralnie, jak ma to miejsce w większości państw członkowskich, instytucja realizująca te zadania dysponowałaby obecnie istotnym bagażem doświadczeń. Ciekawostką jest fakt, że pierwotnie ustawa o EMAS przewidywała, że rejestracją będą zajmować się wojewodowie. Argumentem przedstawianym przez ministra Tomasza Podgajniaka, przemawiającym za takim rozwiązaniem, było to, że wojewodowie wydawali w tamtym czasie pozwolenia środowiskowe dla ważniejszych instalacji, a ponadto dysponowali instrumentem w postaci wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, co miało wzmocnić funkcję EMAS jako narzędzia do utrzymania zgodności z prawem. W krótkim czasie jedna z tych przesłanek utraciła ważność. Rejestrację w EMAS (podobnie jak wydawa-



Struktura organizacyjna systemu EMAS w Polsce

nie pozwoleń) przeniesiono do kompetencji marszałków województw, którzy nie mieli już bezpośredniego przełożenia na WIOŚ. Po pewnym czasie rejestracja wróciła do wojewodów, ale już bez pozwoleń, więc znowu tylko jedna z przesłanek pozostała w mocy. Od stycznia 2009 r. rejestracja w EMAS została przekazana RDOŚ, które nie dysponują już żadną z przesłanek pierwotnej decyzji. Jak widać, poza dużym stopniem skomplikowania, mamy do czynienia ze zmiennością systemu rejestracji, co z pewnością nie ułatwia jego funkcjonowania. ▸

Centralizacja czy decentralizacja?

Warto porównać się tutaj z innymi państwami członkowskimi. Z analizy informacji dostępnych na stronach Komisji Europejskiej wynika, że tylko w Niemczech i w Belgii zdecydowano się na decentralizację rejestracji w EMAS. W przypadku tych dwóch państw wiąże się to z pewnością z ich federacyjnym charakterem. W Niemczech rejestracją zajmuje się Zrzeszenie Izb Handlowo-Przemysłowych – DIHK (Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag), koordynujące prace lokalnych izb. W pozostałych krajach rejestracją zajmuje się jedna instytucja. W sposób scentralizowany, ale poza strukturą administracji państwowej funkcjonują systemy rejestracji w Wielkiej Brytanii, Szwecji i Holandii. Tylko w kilku przypadkach organem właściwym są bezpośrednio ministerstwa odpowiedzialne za ochronę środowiska, ale w przytaczającej większości przypadków są nimi jednak instytucje powołane przez te ministerstwa. Spośród siedmiu państw, w których to bezpośrednio ministerstwo zostało wskazane jako „organ właściwy”, pięć należało do „bloku wschodniego” (Bułgaria, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia).

Trudne pytania

W kontekście zapisów EMAS III należy zastanowić się nad tym, czy Ministerstwo Środowiska, GDOŚ czy RDOŚ są przygotowani do udzielania pomocy organizacjom w zakresie spełniania wymagań prawnych. Wymagałoby to powołania w tych instytucjach odpowiednich komórek, które dysponowałyby personelem zdolnym podjąć tym zadaniom. EMAS III wymaga, aby organy egzekwowania prawa (wydaje się, że w naszym przypadku dotyczy to WIOŚ) odpowiadały przynajmniej na pytania małych organizacji na temat wymagań prawnych dotyczących środowiska oraz aby dostarczały tym organizacjom informacji na temat środków niezbędnych do wykazania, w jaki sposób spełniają one odpowiednie wymagania prawne. Z dotychczasowej praktyki wynika, że nawet zapytania RDOŚ dotyczące zgodności działań organizacji starających się o rejestrację z prawem nie zawsze spotykają się ze zrozumieniem WIOŚ, które wskazują brak podstawy prawnej do zadawania tego rodzaju pytań. Nalożenie na WIOŚ obowiązku odpowiadania na pytania organizacji wymagałoby zmiany ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Trudno powiedzieć, czy istnieją takie plany oraz czy WIOŚ jest w stanie podjąć temu zadaniu. Zgodnie z przepisem art. 32 rozporządzenia EMAS, państwa członkowskie mogą powierzyć zadania, o których mowa wyżej jakiegokolwiek innemu organowi posiadającemu niezbędną wiedzę i odpowiednie zasoby do wykonania tych zadań. Realna pomoc wymagałaby jednak poniesienia pewnych nakładów. Sytuacja przypomina koncepcję powołania Krajowego Centrum BAT odpowiedzialnego za realizację obowiązku zbierania i rozpowszechniania informacji o najlepszych dostępnych technikach, wynikającego z dyrektywy IPPC. Ślad tej koncepcji wciąż znaleźć można w art. 213 ustawy Prawo ochrony środowiska, ale właśnie ze względu na brak zasobów nigdy nie udało się jej zrealizować. Z dużym prawdopodobieństwem będzie tak również w przypadku obowiązków wynikających z EMAS.

Brak systemu zachęt

Inną istotną barierą stojącą na drodze rozwoju EMAS w Polsce jest brak systemu zachęt do rejestracji w EMAS. Po nowelizacji rozporządzenie EMAS w art. 33 wzywa państwa członkowskie do „podjęcia środków” mających na celu ich wdrożenie. W zasadzie od początku funkcjonowania systemu w Polsce or-

ganizacje podają ten sam zestaw zachęt, które przyczyniłyby się do wzrostu zainteresowania rejestracją w EMAS. Należą do nich: obniżenie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska, łatwiejsze uzyskiwanie zezwoleń oraz pozwoleń, a także ograniczenie liczby i zakresu kontroli ze strony organów administracji. Ponadto do systemu zachęt zaliczyć można preferencje w zamówieniach publicznych oraz możliwość uzyskania prostszego dostępu do środków pomocowych, dotacji i preferencyjnych kredytów. Mimo upływu kilku lat żądań z tych postulatów nie doznał się pełnej realizacji. Generalna Inspekcja Ochrony Środowiska od dłuższego czasu przedstawia projekty zmian w planowaniu kontroli w taki sposób, aby organizacje zarejestrowane w EMAS mogły liczyć na większe zaufanie ze strony WIOŚ. Propozycje te, choć interesujące, wciąż pozostają w sferze deklaracji. W odniesieniu do zamówień publicznych wydaje się, że przy obecnym stopniu restrykcyjności procedur nie ma szans na szersze stosowanie preferencji dla dostawców zarejestrowanych w EMAS. W opinii wielu osób odpowiedzialnych za realizację zamówień publicznych przepisy ustawy są nieprecyzyjne, że nawet bez stosowania takich preferencji prawdopodobieństwo protestów wydłużających w nieskończoność czas trwania postępowań jest wystarczająco duże. W niektórych przypadkach rejestracja w EMAS daje dodatkowe punkty w ocenie wniosków o środki pomocowe, ale nie stanowi to najwyraźniej wystarczającego bodźca dla organizacji. Nawet takie działania jak udostępnienie środków na refundację kosztów związanych z wdrożeniem systemu zarządzania środowiskowego w ramach Działania 4.1. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko nie przyniosło widocznych efektów. Wynika to z faktu, że zasady przyznawania refundacji nie zostały we właściwy sposób skonsultowane z przedstawicielami przemysłu. Mimo sporych oczekiwań okazały się nie przystawiać do realiów, w których funkcjonuje większość organizacji w Polsce.

Potrzeba konsultacji

Kwestie te stanowią zaledwie wycinek problemów, które winno rozwiązać Ministerstwo Środowiska w związku z nowelizacją rozporządzenia EMAS. Skuteczne dostosowanie się do wymagań znowelizowanego rozporządzenia EMAS wymaga współpracy wszystkich zainteresowanych: administracji zaangażowanej w system EMAS, weryfikatorów środowiskowych, a także przedstawicieli organizacji zainteresowanych bądź już zarejestrowanych w EMAS. System rejestracji i pomocy organizacjom powinien być zaprojektowany w sposób uwzględniający ich potrzeby oraz uwarunkowania, w których funkcjonują. Bez ich udziału w procesie tworzenia regul rządzących systemem znaczący wzrost liczby zarejestrowanych organizacji nie wydaje się prawdopodobny.

Źródła

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE.
2. Oficjalne strony internetowe systemu EMAS. http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm oraz www.emas-register.eu/.



Robert Pochyliuk
prezes Stowarzyszenia Polskie Forum ISO 14000,
dyrektor serwisu eko-net.pl