

7. Porównanie procedury Oceny Oddziaływania na Środowisko dla odnawialnych źródeł energii w Polsce i Szwecji

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł przedstawia obowiązujący system oceny oddziaływania na środowisko w systemach prawnych Polski i Szwecji na przykładzie projektów dotyczących odnawialnych źródeł energii. Szczególną uwagę poświęcono porównaniu procedur Oceny Oddziaływania na Środowisko (OOS) w Polsce i Szwecji z prawnego punktu widzenia. Ocena Oddziaływania na Środowisko jest jednym z istotnych kroków w zagospodarowywaniu przestrzennym wybrzeża. Jest to procedura mająca na celu zidentyfikowanie potencjalnych zagrożeń dla środowiska na przykładach projektów dotyczących odnawialnych źródeł energii. Artykuł porównuje i analizuje projekty dotyczące odnawialnych źródeł energii w procedurze OOS w Polsce i w Szwecji. Projekty dotyczące odnawialnych źródeł energii są konsekwencją wprowadzenia pakietów ustaw dotyczących polityki energetycznej UE. Bezpośredni związek między bezpieczeństwem energetycznym i ochroną środowiska wynika również z postanowień zawartych w polityce unijnej i unijnych regulacjach prawnych, między innymi tych wprowadzających nowe instrumenty na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Powyższe kwestie są podstawą dyskusji i oceny zmian w polityce energetycznej proponowanych przez polski system prawny.

7.1. WSTĘP

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i konieczność spełnienia wymogów wynikających z Traktatu Akcesyjnego i nowych przepisów UE, szczególnie tych związanych z wprowadzeniem unijnej polityki klimatycznej i energetycznej, wymaga zmian w zakresie formułowania polityki państwa i przepisów krajowych. Wprowadzenie w życie pakietu klimatyczno-energetycznego i konieczność dostosowania składających się na niego postanowień do Dyrektywy Unii Europejskiej 2009/28/KE różni się zasadniczo od dyrektyw 2003/87/EC i 2009/31/KE. Dotyczy propagowania energii ze źródeł odnawialnych i wprowadza poprawki, a w konsekwencji znosi dyrektywy 2001/77/KE i 2003/30/KE.

Bardzo istotną częścią wprowadzania prawa unijnego jest dostosowanie jego postanowień w zakresie OOS do prawa krajowego. OOS funkcjonuje w wielu krajach świata, także we wszystkich państwach członkowskich UE, na podstawie dyrektywy 97/11/KE z 3 marca 1997 roku, która wprowadza poprawki do

dyrektywy 85/337/EEC, dotyczącej oceny wpływu niektórych przedsięwzięć publicznych i prywatnych na środowisko. OOS ewoluuje od roku 1969 i obecnie jest jednym z najpowszechniejszych narzędzi analizy środowiska. Wiele państw wcieliło OOS do swoich przepisów krajowych w zakresie surowców naturalnych.

OOS gwarantuje, że skutki decyzji mających wpływ na środowisko zostaną wzięte pod uwagę przed ich podjęciem. OOS przewiduje analizę prawdopodobnych skutków wspomnianych decyzji na środowisko, odnotowując owe skutki w raporcie, który podlega następnie konsultacjom społecznym. Wynik konsultacji i treść raportu brane są pod uwagę przy podejmowaniu ostatecznej decyzji, o której zostaje poinformowana opinia publiczna (85/337/EEC).

Wspomniane wyżej przedsięwzięcia podlegają procedurze OOS kiedy tylko zawierają się w postanowieniach dyrektywy 85/337/EEC dotyczącej oceny wpływu niektórych przedsięwzięć publicznych i prywatnych na środowisko skodyfikowanej w dyrektywie 2011/92/EU (dyrektywa OOS 85/337/EEC) z poprawkami wprowadzonymi przez dyrektywę 2011/92/EU Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2011 dotyczącej oceny wpływu niektórych przedsięwzięć publicznych i prywatnych na środowisko (kodyfikacja).

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja i porównanie organizacji systemu ochrony środowiska w Polsce i Szwecji, ze szczególnym uwzględnieniem porównania procedury OOS w Polsce i Szwecji w odniesieniu do projektów bioenergetycznych, z prawnego i praktycznego punktu widzenia.

7.2. KRAJOWY ZARZĄD ŚRODOWISKA W SZWECJI - ENERGIA ODNAWIALNA

Szwecja jest monarchią konstytucyjną z trzystopniowym systemem władzy. Szczebel centralny to parlament (Riksdag) i rząd (Regering). Rząd określa kompetencje poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych.

Rząd szwedzki podejmuje decyzje w zakresie środowiska wspólnie z Ministerstwem Środowiska. Niemniej jednak wszystkie ministerstwa odpowiedzialne są za konsekwencje wpływu swoich działań na środowisko. Ministerstwa są stosunkowo nieduże, a ich polityka jest wprowadzana w życie przez agencje rządowe za pomocą biur regionalnych w ramach rad regionów. W kompetencjach rady leży jak najefektywniejsze egzekwowanie decyzji rządu i parlamentu w regionie.

Implementacja polityki środowiskowej koordynowana jest przez niektóre z agencji rządowych, ale wszystkie agencje są odpowiedzialne za wpływ swoich działań na środowisko w 54 dziedzinach. Samorządy miejskie posiadają szeroki zakres odpowiedzialności za wprowadzanie przepisów dotyczących środowiska na poziomie lokalnym.

Szwecja dzieli się na 21 regionów terytorialnych, z 289 gminami. Zadaniem gmin jest wzięcie pod uwagę wpływu przemysłu, ruchu drogowego, zarządzania odpadami i zużycia energii na środowisko. Gminy są również odpowiedzialne za utrzymanie i rozwój środowiska naturalnego i stworzonego przez człowieka, włączając w to kwestie opieki zdrowotnej i bezpieczeństwa. Każdy region posiada swoją radę, ciało rządowe pozostające w bezpośrednim i stałym kontakcie z ludźmi, którym służy. Rada regionalna ma wyjątkową pozycję w szwedzkiej demokracji. Z jednej strony jest ona istotnym spoiwem łączącym mieszkańców i władze gminne, z drugiej zaś władze lokalne z centralnymi. Pracom rady regionu przewodzi gubernator regionu. W kompetencjach rady leży jak najefektywniejsze egzekwowanie decyzji rządu i parlamentu w regionie.

Prawo szwedzkie jest w znacznym stopniu skodyfikowane. Szwecja posiada cztery fundamentalne akty prawne, które składają się na konstytucję. Jednym z nich jest Regeringsformen (Instrument Rządzenia), określający w jaki sposób przepisy różnego rodzaju wprowadzane są w życie. Regeringsformen zawiera założenia ogólne dotyczące kwestii środowiska, stwierdzając, że instytucje publiczne winny propagować rozwój środowiska nienaruszający równowagi ekologicznej z myślą o obecnych i przyszłych pokoleniach. Ten sam dokument zapewnia prawo do opieki zdrowotnej. Kodeks środowiska wprowadzony w roku 1999 jest najważniejszym szwedzkim aktem prawnym dotyczącym środowiska. Jego celem nadrzędnym jest propagowanie rozwoju środowiska nienaruszającego równowagę ekologiczną z myślą o obecnych i przyszłych pokoleniach

Kodeks jest ramą zawierającą postanowienia 16 poprzedzających go aktów prawnych. Dla przykładu zawiera on zasady zarządzania zasobami gruntowymi i wodnymi, ochrony przyrody, ochrony gatunków roślin i zwierząt oraz kontroli produktów i odpadów niebezpiecznych dla środowiska. Kodeks zajmuje się ochroną przyrody, działaniami szkodliwymi dla środowiska oraz ochroną zdrowia i zasobów wodnych. Na kodeks składają się również specjalne rozdziały dotyczące środków chemicznych i ich użycia, odpadów i tego, jak z nimi postępować. Dodatkowo zawiera on postanowienia w zakresie emisji (np. użycia Najlepszych Dostępnych Technik nie przekraczając rozsądnych kosztów) i zużycia energii (nie wykorzystuj więcej, niż to konieczne). Określa też kwestie odszkodowań.

Inne istotne szwedzkie akty prawne dotyczące środowiska i regulujące obszary leśnictwa, surowców mineralnych i zagospodarowywania terenu są powiązane z kodeksem. Kodeks zawiera odniesienia do wspomnianych aktów i obejmuje prawo o ochronie środowiska, prawo cywilne, administracyjne i karne, a także zasady postępowania dla sądów zajmujących się kwestiami ochrony środowiska. Cechą charakterystyczną tego dokumentu jest jego ogólność. Z tego też powodu wiele zaleceń dotyczących jego egzekwowania jest wydawanych przez odnośne władze. Wskazówki te stanowią sugestie, choć nie są prawnie wiążące.

Na poziomie rządowym odpowiedzialność za kwestie ochrony środowiska spoczywa w znacznym stopniu na Ministerstwie Środowiska. Szwedzka agencja ochrony środowiska (Naturvårdsverket) jest głównym organem władzy w sektorze ochrony środowiska. Agencja ma za zadanie egzekwować postanowienia parlamentu i rządu w tej dziedzinie, podążać za bieżącym stanem wiedzy i proponować rządowi niezbędne rozwiązania. Jednym z obowiązków agencji jest zajmowanie się kwestiami regulowanymi przez akt o ochronie środowiska z 1969 roku. Pozwolenia na działalność najbardziej szkodliwą dla środowiska wydawane są przez niezależną komisję (koncessionsnämnd för miljöskydd). Pozwolenia na inną, mniej szkodliwą dla środowiska działalność wydawane są przez rady regionów. Agencja jest centralnym organem nadzorczym koordynującym działania nadzorcze władz lokalnych i wspomagającym je w razie konieczności. Ciągły nadzór działalności najbardziej szkodliwej dla środowiska sprawowany jest przez władze regionu lub władze niższego szczebla dla działalności mniej szkodliwej.

W Szwecji zadania agencji rządowych często nakładają się na siebie. 18 agencji rządowych jest odpowiedzialnych za zadania w zakresie ochrony środowiska. Jedną z nich jest utworzona w 1967 Naturvårdsverket, będąca częścią administracji publicznej na szczeblu centralnym. Do jej zadań należą prace nad polityką dotyczącą ochrony środowiska oraz dbałość o nadzór i wdrażanie projektów w odnośnym zakresie przez agencje rządowe.

Ważną rolę odgrywa szwedzka agencja energii (Energimyndigheten), organ władzy centralnej odpowiedzialny za energię. Jednym z jej zadań jest handel emisjami zanieczyszczeń w Szwecji. Jest też odpowiedzialna za system zielonych certyfikatów energetycznych oraz badania klimatu w połączeniu z polityką energetyczną, jak również za międzynarodowe projekty klimatyczne. Prace związane z energią prowadzone na szczeblu regionalnym i lokalnym odgrywają kluczową rolę w strategicznym programie mającym na celu stworzenie w Szwecji bardziej zrównoważonego systemu energetycznego. Agencja prowadzi, finansuje i bierze udział w różnorodnej działalności w rzeczonym sektorze, która ma miejsce we współpracy z innymi organami władzy, przemysłem, władzami lokalnymi i społecznością naukową. Agencja jest również odpowiedzialna za kwestie powiązane z energią, takie jak planowanie strategiczne w sytuacjach nagłych i kryzysowych oraz za badania, rozwój i działania demonstracyjne i komercjalizacyjne. Wpływ energii na środowisko określany jest przez ilość i formę energii, którą wybieramy. Obecnie nacisk kładzie się na kwestie emisji dwutlenku węgla i jej wpływ na efekt cieplarniany. Jednak energia wpływa na środowisko także na wiele innych sposobów.

Już od wielu lat stanowienie prawa jest w Szwecji głównym narzędziem, za pomocą którego wdraża się politykę ochrony środowiska. Poprzednie akty prawne dotyczące środowiska w niewystarczającym stopniu radziły sobie z problemami nakreślonymi w wizji zrównoważonego rozwoju. Jednym z głównych założeń reformy kodeksu ochrony środowiska była modernizacja szwedzkiego prawodawstwa w tym zakresie. Zebranie uchwalonych na szczeblu centralnym aktów w jeden kodeks i ich znaczna modyfikacja stanowiły zaledwie część reformy. Jeszcze bardziej istotnym okazało się to, iż prace nad kodeksem przyczyniły się do niezbędnego rozszerzenia i zaostżenia prawodawstwa na szczeblu centralnym.

Zgodność z ogólnymi zasadami kodeksu zapewniona jest poprzez wymóg uzyskiwania licencji na działalność niebezpieczną dla środowiska. Wyróżnia się około 5000 działań, na wykonanie których, w świetle kodeksu lub stosownego rozporządzenia, niezbędne jest uzyskanie pozwolenia. Działania owe można podzielić na dwie kategorie, A i B. Na 300 do 400 działań kategorii A konieczna jest licencja wydana przez sąd. W obrębie kategorii B decydują władze regionalne lub lokalne.

Władze wydające pozwolenie decydują, czy dana działalność dozwolona jest przez kodeks. Udzielona licencja określa warunki, na jakich prowadzona może być dozwolona działalność. Władze wydające licencje biorą pod uwagę wpływ działalności na glebę, powietrze i wodę. Pozwolenia i ich warunki muszą czynić zadość założeniom kodeksu i zapewniać, że jego podstawowe postanowienia są wypełniane. Warunki określone w pozwoleniu mogą dotyczyć każdego aspektu rzeczony działalności, łącznie z tym, jak jest ona wykonywana i jakie kroki muszą być podjęte w celu ochrony środowiska. Pozwolenia mogą obejmować cel i zakres operacji, wartości graniczne emisji, zarządzanie środkami chemicznymi, kroki podjęte w celu efektywnego wydatkowania energii, zarządzanie odpadami, kontrola ruchu samochodowego w okolicy, środki zapobiegające wypadkom, środki prowadzące do przywrócenia pierwotnego stanu w miejscu prowadzenia działań po ich zaprzestaniu oraz gwarancje finansowe.

W Szwecji istnieje 5 sądów regionalnych zajmujących się sprawami środowiska, które związane są z pięcioma sądami rejonowymi w systemie prawa cywilnego. Jednostką nadrzędną jest sąd apelacyjny do spraw środowiska, będący oddziałem sądu apelacyjnego w Sztokholmie. System sądów do spraw środowiska obejmuje także 20 rad regionalnych i około 250 lokalnych instytucji ds. środowiska. Decyzje podjęte na szczeblu regionalnym mogą być zaskarżone do właściwego regionalnego sądu ds. środowiska.

Sądy ds. środowiska sprawują jurysdykcję w zakresie prawa cywilnego i administracyjnego, ale nie karnego. Sądy te są władne rozstrzygać w sprawach legalności i wartości merytorycznej decyzji podjętych na szczeblu lokalnym. Od maja 2011 roku sądy ds. środowiska stały się sądami ds. gruntów i środowiska i decydują także w sprawach wynikających z ustawy o planowaniu przestrzennym, włączając w to także ocenę lokalnych planów wykorzystania gruntów i kwestie pozwoleń budowlanych. Sądy ds. środowiska cieszą się wysoką wiarygodnością i są w pełni akceptowane zarówno przez federację szwedzkich przemysłowców jak i przez organizacje pozarządowe skupiające się na ochronie środowiska.

Kodeks pozwala sądom na przyjęcie zintegrowanego i holistycznego podejścia podczas orzekania w sprawie. Poprzez powierzenie kompetencji w kwestiach wydawania pozwoleń na działalność szkodliwą dla środowiska sądom regionalnym pierwszej instancji, stworzono „jedno okienko”, unikając tym samym dwustopniowej procedury administracyjnej. Zasady proceduralne kodeksu są specjalnie dostosowane do zarządzania sprawami dotyczącymi środowiska.

Wdrożenie szwedzkiej OOŚ leży w kompetencjach trzech instytucji:

- Ministerstwa Środowiska,
- Naturvårdsverket,
- krajowej rady ds. planowania przestrzennego (Boverket).

W Szwecji dyrektywa OOŚ jest wdrażana głównie na podstawie rozdziału 6. szwedzkiego kodeksu ochrony środowiska (Miljöbalken) przyjętego w roku 1998 i obowiązującego od 1 stycznia 1999 roku i rozporządzenia towarzyszącego dotyczącego OOŚ. Kodeks ten łączy zasady zawarte uprzednio w 15 aktach prawnych i zawiera ogólne zasady dotyczące środowiska, łącznie z bardziej szczegółowymi postanowieniami ujętymi w rozporządzeniach rządowych. Jednakowoż także inne akty prawne wymagają stosowania OOŚ, np. ustawa o drogach, ustawa o budownictwie kolejowym, ustawa o surowcach mineralnych, ustawa o niektórych rurociągach, ustawa o torfowiskach, ustawa o elektryczności i ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym.

W przypadku większości wspomnianych aktów prawnych wymagania OOŚ są w całości bądź w części zgodne z podstawowymi postanowieniami OOŚ zawartymi w kodeksie. Wyjątek stanowiło postanowienie OOŚ w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące niektórych szczegółowych planów rozwojowych różniących się od wymagań kodeksu. Do wspomnianej ustawy wprowadzono już poprawki mające na celu dostosowanie rzeczonych wymagań OOŚ do tych zawartych w kodeksie. Zgodnie z tym ostatnim, do wniosku o wydanie zgody na projekt wywierający wpływ na środowisko powinien być dołączony raport OOŚ. Przed wprowadzeniem w życie kodeksu, funkcjonowanie szwedzkiej OOŚ było regulowane dekretem OOŚ i prawem ochrony środowiska.

Istnieją dwa załączniki do dekretu 1998; 905 dotyczące OOŚ, z których korzystają rady administracyjne regionów (na czele których stoi gubernator) przy podejmowaniu decyzji. Załącznik 1 określa operacje, których wdrożenie zawsze wpływa na środowisko. W celu uzyskania szczegółowego raportu OOŚ dotyczącego takich operacji wystarczy powołać się na ich przynależność do rzeczony listy. Załącznik 2 określa trzy kryteria, które rada regionalna powinna wziąć pod uwagę przy decydowaniu, czy dane przedsięwzięcie wpływa na środowisko. Są to charakterystyczne cechy projektu, jego lokalizacja i cechy charakterystyczne przewidywanych efektów projektu.

Akapit czwarty rozdziału szóstego projektu stanowi, iż podmiot kierujący projektem powinien ze stosownym wyprzedzeniem odbyć konsultacje z radą administracyjną regionu i innymi osobami, które mogą w szczególnym stopniu odczuć wpływ projektu. Zanim takie konsultacje się odbędą, wszystkie zainteresowane strony powinny otrzymać dokumenty dotyczące lokalizacji planowanego przedsięwzięcia, jego zakresu oraz przewidywanego wpływu na środowisko. Zanim rada administracyjna regionu podejmie stosowną decyzję, rada zatwierdzająca pozwolenia, czyli władze samorządowe lub sama regionalna rada administracyjna, powinna mieć możliwość zgłoszenia swoich uwag.

Celem takich konsultacji jest określenie istniejących w ramach projektu kwestii związanych ze środowiskiem i włączenie ich w proces decyzyjny, wyjaśnienie sprecyzowanych pytań badawczych, opracowanie alternatywnych dróg przeprowadzenia projektu i wsparcie jego właściciela w wyznaczeniu granic raportu OOŚ. Szwecja posiada surowe wymogi odnośnie organów uprawnionych do wydania raportu OOŚ. Może nim być sama firma lub inna firma posiadająca stosowne uprawnienia. Wspomnianego raportu nie mogą przygotowywać uniwersytety czy inne instytucje naukowe.

Konsultacje powinny umożliwić władzom i opinii publicznej wpłynięcie na poglądy inwestora oraz stanowić podstawę decyzji rady administracyjnej regionu, w której zawierać się będzie opinia co do tego, czy proponowane przedsięwzięcie wpłynie w znaczący sposób na środowisko. Prawo o ochronie środowiska nie stanowi, iż przebieg takich konsultacji powinien być dokumentowany, jednak Naturvårdsverket i Miljöprövningsdelegationen (biuro wydające pozwolenia na przeprowadzanie projektów wpływających na środowisko) zalecają inwestorowi taką praktykę.

Weryfikację projektów przeprowadza rada administracyjna regionu. Inwestor powinien zwrócić się do stosownych organów o wydanie pozwolenia na projekt. Istnieją listy projektów, których realizacja wymaga przeprowadzenia OOŚ. W Szwecji takie projekty określa apendyks 1 rozporządzenia w sprawie projektów w znacznym stopniu wpływających na środowisko (EIS) (1998:905). Projekty uznawane za niebezpieczne ze względu na ich charakterystykę, lokalizację i potencjalne efekty opisuje aneks III do dyrektywy unijnej 97/11/KE i rada regionalna może zażądać w stosunku do nich przeprowadzenia OOŚ. Aneks II do wspomnianej dyrektywy w Szwecji nie obowiązuje, ponieważ wiele projektów w nim zawartych figuruje także w aneksie I.

W niektórych aktach prawnych, takich jak na przykład ustawa o drogach, postanowienia OOŚ/EIS są opisane w kodeksie, natomiast w niektórych rozporządzeniach uprawniony do tego organ może zażądać OOŚ, jeśli uzna się, że dana sprawa tego wymaga. Badania takiego nie uważa się za osobny proces w diagramie sekwencji działań systemu OOŚ, ale za jeden z wymogów dla przygotowania raportu EIS w Szwecji. Na badanie składa się określenie alternatywnych lokalizacji projektu i jego kształtu wraz z uzasadnieniem, a także opis skutków proponowanych rozwiązań. Naturvårdsverket opracowuje wytyczne w zakresie OOŚ, która opisze także zawartość raportu EIS. Inwestor jest odpowiedzialny za skonsultowanie się z radą administracyjną regionu, samorządem miejskim i mieszkańcami jako podmiotami, które najbardziej odczują wpływ inwestycji.

Po konsultacjach władze przedstawiają inwestorowi odpowiednie plany i dokumenty. Rada administracyjna regionu może przeprowadzić dowolne badanie, wprowadzić program lub zaplanować dokument w zakresie zarządzania zasobami gruntowymi i wodnymi. Rada administracyjna regionu może również przekazać odnośne dokumenty odpowiednim władzom, jak też każdemu zaangażowanemu w przygotowanie EIS.

7.3. POLSKIE PRAWO DOTYCZĄCE OCHRONY ŚRODOWISKA REGULUJĄCE OOŚ (STRUKTURA PROCEDURY OOŚ) - PROJEKT ENERGII ODNAWIALNEJ

Polska jest państwem unitarnym z trzystopniowym podziałem administracyjno-terytorialnym na województwa, powiaty i gminy. Samorząd jest kluczowym składnikiem tegoż systemu, w którym organy legislacyjne i wykonawcze cieszą się szerokimi uprawnieniami i działają na wszystkich poziomach administracyjnych.

W kwestii ochrony środowiska nadrzędną władzą administracji państwowej jest Minister Środowiska. Jest on odpowiedzialny za promowanie i implementację polityki państwa w zakresie ochrony środowiska. Jednym z najistotniejszych instrumentów prowadzenia tej polityki jest inicjatywa ustawodawcza na poziomie rządowym. W ramach obecnie obowiązującego prawa Minister Środowiska posiada szereg znaczących kompetencji, co przekłada się na uprawnienia rozwiązywania poszczególnych kwestii administracyjnych za pomocą decyzji administracyjnych. Wśród organów nadzorowanych przez Ministra Środowiska wyróżnia się Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Ten organ administracji centralnej sprawuje nadzór nad Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska. Głównym zadaniem tego inspektoratu jest kontrola zgodności działań z prawem o ochronie środowiska. W związku z powyższym inspektorzy są upoważnieni do nakładania poprzez decyzje administracyjne kar pieniężnych, zobowiązań do podjęcia kroków naprawczych lub nawet do wstrzymywania działalności danej instalacji bądź zakładu. Główny Inspektor odpowiada również za prowadzenie krajowego monitoringu środowiska. Ponadto do zadań Głównego Inspektora należy organizacja procedur związanych z transgranicznym transportem odpadów.

Generalny dyrektor ochrony środowiska i szesnastu dyrektorów regionalnych są organami zarządzającymi i regulacyjnymi, do zadań których należy zarządzanie zasobami naturalnymi i ochrona bioróżnorodności, oraz zarządzanie różnorodnymi formami ochrony przyrody. Do ich najważniejszych uprawnień należą:

- Ochrona przyrody w trakcie procesu inwestycyjnego poprzez ocenę wpływu podjętych działań na środowisko, ocena transgranicznego wpływu działań na środowisko, oraz wpływu na obszary programu Natura 2000.
- Zarządzanie zasobami naturalnymi organy te są również odpowiedzialne za rezerваты przyrody; dzielą się odpowiedzialnością z samorządem lokalnym jeśli chodzi o inne przestrzenne formy ochrony przyrody. Odpowiadają również za zarządzanie populacjami gatunków roślinnych, zwierzęcych i grzybów na terenie całego kraju, ze szczególnym uwzględnieniem gatunków chronionych i zagrożonych wyginięciem.
- Odpowiedzialność za zniszczenie środowiska; cały wachlarz działań administracyjnych i organizacyjnych wynikający z postanowień dyrektywy o odpowiedzialności za działalność szkodliwą dla środowiska i z polskiego prawa.

Równoległe z administracją rządową samorządy lokalne w Polsce odgrywają niezwykle ważną rolę w ochronie i zarządzaniu środowiskiem. W tym miejscu należy przytoczyć kilka istotnych faktów odnoszących się do struktury samorządu w Polsce. Samorząd jest obecny na każdym poziomie podziału administracyjnego kraju, zarówno jako organ wykonawczy jak i prawodawczy. Na poziomie województwa są to marszałek i sejmik wojewódzki; na poziomie powiatu starosta i rada powiatu; na poziomie gminy

prezydent, burmistrz lub wójt (w zależności od liczby mieszkańców oraz wiejskiego bądź miejskiego charakteru gminy) i rada gminy.

W tym miejscu trudno jest jednoznacznie wskazać obszary kompetencji poszczególnych jednostek samorządu lokalnego w odniesieniu do ochrony i zarządzania środowiskiem. Oprócz niektórych wyjątkowych dziedzin, takich jak ochrona przeciw promieniowaniu jonizującemu i bezpieczeństwo operacji górniczych, wszystkie główne obszary związane z ochroną środowiska charakteryzują się podziałem kompetencji między administrację centralną i lokalną, choć może on odbywać się na różnych zasadach w indywidualnych przypadkach. Przykładowo, w zarządzaniu odpadami niemal cała odpowiedzialność została przeniesiona na jednostki samorządu lokalnego, pozostawiając na szczeblu centralnym jedynie prawodawstwo i decyzje dotyczące zarządzania odpadami w tak zwanych obszarach zamkniętych. Podobnie w obszarze związanym z emisjami, cały system licencjonowania emisji substancji do atmosfery leży w zakresie odpowiedzialności samorządu (również oprócz przypadków gdy emisja ma miejsce na obszarze zamkniętym). Tylko w przypadku zintegrowanych pozwoleń wkracza administracja centralna jako organ odwoławczy dla tej części decyzji, którą w pierwszej instancji podejmuje marszałek województwa. Wart uwagi jest również fakt, że sprawy ochrony czystości powietrza zostały w całości przekazane samorządowi, łącznie ze sporządzaniem i wprowadzaniem w życie programów ochrony czystości powietrza lub tak zwanych krótkoterminowych planów działania.

W Polsce Ocena Oddziaływania na Środowisko, na przykład energii odnawialnej, jest prowadzona zgodnie z założeniami ustawy z dnia 3 października 2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dziennik Ustaw 2008, nr. 199, pozycja 1227 z poprawkami), zwanej dalej ustawą OOS. Ocena oddziaływania na środowiska danego przedsięwzięcia prowadzona jest jako część procedury zmierzającej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 61 ustawy OOS). Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach musi być uzyskana przed ubieganiem się o pozwolenie na inwestycję. Wedle polskiego prawa tylko projekty znajdujące się na liście zawartej w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010, dotyczącym typów przedsięwzięć, które mogą mieć znaczny wpływ na środowisko (Dz. ust. 2010, nr. 213, poz. 1397), zwanym dalej rozporządzeniem o OOS, podlegają lub mogą podlegać procedurze OOS. Lista ta zasadniczo odzwierciedla postanowienia aneksu I i II dyrektywy OOS.

Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wymagane są dla każdego projektu typu opisanego w rozporządzeniu OOS i mogącego mieć znaczny wpływ na środowisko. Jednakowoż nie wszystkie projekty tego typu podlegają procedurze OOS. Konieczność przeprowadzenia OOS dla danego projektu określana jest w trakcie tak zwanej oceny wstępnej. Przeprowadzana jest ona jako część procedury zmierzającej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nawet jeżeli ocena jest negatywna i dany projekt nie wymaga OOS, musi być wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.

Ocena wstępna wykonywana jest tylko w przypadku projektów mogących mieć znaczny wpływ na środowisko i wymienionych w rozporządzeniu o OOS na bazie aneksu II do dyrektywy o OOS. Konieczność wykonania OOS dla danego projektu określana jest przez organ władzy kompetentny do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, we współpracy z właściwymi władzami ochrony środowiska i inspekcją sanitarną. Ocena opiera się na danych zawartych we wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, osobnym arkuszu informacyjnym i odnośnej dokumentacji - przy

zastosowaniu kryteriów odnoszących się do typu, charakterystyki i lokalizacji projektu oraz do typu i skali prawdopodobnego wpływu projektu na środowisko (art. 63 i 64 ustawy OOS).

OOS jest zawsze wymagana dla projektów, które mogą mieć znaczny wpływ na środowisko, wymienionych w rozporządzeniu o OOS na bazie aneksu I do dyrektywy o OOS.

Nie ma prawnego obowiązku przeprowadzenia oceny wstępnej ani OOS dla projektów, które nie zostały zakwalifikowane jako mogące mieć znaczny wpływ na środowisko w świetle rozporządzenia o OOS.

Wedle polskiego prawa procedura OOS składa się z następujących etapów:

- Konsultacje publiczne.
- Zgoda odnośnych władz ochrony środowiska.
- Opinia inspekcji sanitarnej.
- Wydanie ostatecznej decyzji.

Informacje na temat projektu i jego możliwego wpływu na środowisko zebrane są w osobnym raporcie (art. 66 ustawy OOS).

Raport zawierał będzie inter alia:

- opis proponowanego projektu, łącznie z jego charakterystyką (również cechy charakterystyczne procesów produkcyjnych i przewidywane ilości zanieczyszczeń spowodowanych przez inwestycję),
- opis naturalnych elementów środowiska wystawionych na przewidywane działanie projektu,
- opis miejsc, w których znajdują się obiekty dziedzictwa kulturowego,
- opis rozwiązań alternatywnych,
- określenie wpływu rozwiązań alternatywnych na środowisko,
- uzasadnienie rozwiązania proponowanego przez inwestora,
- opis przewidywanych metod zastosowanych przez inwestora oraz opis przewidywanego znacznego wpływu na środowisko proponowanego projektu,
- opis środków przewidzianych w celu zapobiegania, redukcji i skompensowania niekorzystnego wpływu na środowisko,
- w przypadku dróg, które zawsze mają znaczny wpływ na środowisko - kroki w celu ochrony dziedzictwa naturalnego,
- analizę potencjalnych konfliktów społecznych w związku z proponowanym projektem,
- prezentację proponowanych metod monitoringu wpływu proponowanego projektu w poszczególnych stadiach jego wdrażania i funkcjonowania,
- prezentację w formie graficznej i kartograficznej.

Jeśli proponowany projekt może mieć znaczny wpływ na obszar Natura 2000, raport musi go odzwierciedlać.

Zakres raportu może być ponadto określony za pomocą tak zwanego scopingu (procedura) ustalania zakresu (merytorycznego i ew. przestrzennego) zadań lub badań w złożonych procesach planowania, zarządzania i produkcji), prowadzonego zawsze dla projektów, które mogą mieć znaczny wpływ na środowisko oraz, na prośbę inwestora, dla projektów, które mogą mieć znaczny wpływ na środowisko (art. 68-70 ustawy OOS). Dla pierwszej kategorii projektów procedura scopingu prowadzona jest razem z procedurą oceny wstępnej. Zakres raportu określany jest przez władze, w kompetencjach których leży wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, we współpracy z odpowiednimi władzami ochrony środowiska (regionalni dyrektorzy ochrony środowiska) i inspekcją sanitarną. Przy określaniu zakresu raportu odnośnie władze mogą zrezygnować z niektórych mniej ważnych wymagań dotyczących zawartości raportu nieistotnych dla oceny projektu i/lub wskazać, które rozwiązania alternatywne należy zbadać lub jaki typ wpływu na środowisko wymaga szczegółowej analizy.

W toku procedury OOS wszystkie podmioty mają prawo zgłaszać uwagi i sugestie do proponowanego projektu przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 29 i 79 ustawy OOS). Opinia publiczna informowana jest o rozpoczęciu projektu i istotnych danych dotyczących proponowanego projektu. Wniosek o wydanie decyzji dotyczącej środowiskowych uwarunkowań, razem z raportem o wpływie na środowisko i inną istotną dokumentacją, taką jak wyniki oceny wstępnej, udostępniane są opinii publicznej w ciągu 21 dni (art. 33 ustawy OOS). Uwagi i sugestie mogą mieć formę pisemną lub ustną (art. 34 te same ustawy). Wszystkie zgłoszone uwagi i sugestie muszą zostać wzięte pod uwagę przy uzasadnieniu decyzji (art. 37, tamże).

Kolejnym istotnym elementem procedury OOS jest konsultacja z organami kompetentnymi w dziedzinach środowiska i zdrowia publicznego. Zgodnie z artykułem 77 ustawy o OOS każde planowane przedsięwzięcie musi uzyskać zgodę regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz opinię organu inspekcji sanitarnej, nim wydana zostanie decyzja dotycząca środowiskowych uwarunkowań. Odpowiednie władze podejmują decyzje na podstawie danych zawartych we wniosku o wydanie decyzji dotyczącej środowiskowych uwarunkowań, raportu o wpływie projektu na środowisko i niezbędnej dokumentacji budowlanej. Ewentualna zgoda jest wiążąca dla organu odpowiedzialnego za decyzję dotyczącą środowiskowych uwarunkowań, w przeciwieństwie do opinii inspekcji sanitarnej tę drugą uważa się za pozytywną, jeśli nie zostanie wydana w terminie.

Wyniki OOS muszą być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczącej środowiskowych uwarunkowań. Jeśli dany projekt nie wymaga OOS, decyzja dotycząca środowiskowych uwarunkowań winna jedynie potwierdzić, że OOS nie jest w tym wypadku konieczna. Do decyzji należy dołączyć charakterystykę projektu (art. 84 ustawy o OOS).

Tam, gdzie konieczne było przeprowadzenie OOS, odpowiednie organa wydają decyzję dotyczącą środowiskowych uwarunkowań, biorąc pod uwagę następujące:

- 1) Zgodę regionalnego dyrektora ochrony środowiska i opinię organu inspekcji sanitarnej.
- 2) Ustalenia OOS.
- 3) Wyniki konsultacji społecznych.
- 4) Wyniki procedury transgranicznej OOS, jeśli zastosowanie takowej miało miejsce.

Ponadto decyzja musi pozostawać w zgodzie z postanowieniami lokalnego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli takowy wdrożono (art. 80 ustawy o OoŚ).

Jeśli OoŚ wskaże, że projekt może w znaczącym stopniu negatywnie wpłynąć na obszar Natura 2000, decyzja o wydaniu zgody jest odmowna, o ile zaniechanie realizacji projektu nie godzi w nadrzędny interes społeczny i nie istnieją alternatywne drogi przeprowadzenia inwestycji. Inwestor jest wówczas zobowiązany do wykonania kompensacji przyrodniczej (art. 81 ustawy o OoŚ).

Decyzja dotycząca środowiskowych uwarunkowań, wydana po przeprowadzeniu OoŚ, powinna przede wszystkim czynić zadość następującym:

- 1) definiować rodzaj i miejsce realizacji projektu oraz warunki użytkowania tego obszaru,
- 2) określać wymóg ochrony środowiska, który musi być wzięty pod uwagę we wniosku o wydanie decyzji przez władze wydające zgodę na projekt,
- 3) nakazać działania w zakresie zapobiegania wypadkom przemysłowym,
- 4) nakazać działania w celu redukcji transgranicznego wpływu projektu na środowisko,
- 5) nakazać wykonanie kompensacji przyrodniczej i/lub podjęcie działań w celu zapobiegania, minimalizowania i monitorowania wpływu projektu na środowisko jeśli OoŚ stwierdza, że takie działania należy podjąć (art. 82 ustawy o OoŚ).

W decyzji dotyczącej środowiskowych uwarunkowań odpowiednie władze mogą nałożyć na inwestora obowiązek przeprowadzenia analizy, w której porówna się ustalenia raportu OoŚ i decyzji dotyczącej uwarunkowań środowiskowych z faktycznym wpływem projektu na środowisko (art. 82 i 83 ustawy o OoŚ). Decyzja dotycząca środowiskowych uwarunkowań wymaga uzasadnienia, które zawierać będzie między innymi informacje o tym, w jaki sposób uwzględniono sugestie płynące z konsultacji społecznych oraz wyniki OoŚ (z uwzględnieniem procedury transgranicznej, jeśli takową przeprowadzono) (art. 85 ustawy o OoŚ).

Wprowadzenie w życie pakietu klimatyczno-energetycznego i konieczność dostosowania składających się na niego postanowień do Dyrektywy Unii Europejskiej 2009/28/KE różni się zasadniczo od dyrektywy 2003/87/KE i 2009/31/KE. Dotyczy propagowania energii ze źródeł odnawialnych i wprowadza poprawki, a w konsekwencji znosi dyrektywy 2001/77/KE i 2003/30/KE. Ustawa ta nakreśla dla państw członkowskich cele, które muszą być zrealizowane w określonym terminie. Postanowienia dyrektywy 2009/28/KE zawierają przepisy nakładające na państwa członkowskie limity (wyższe niż stanowiły wcześniejsze przepisy) udziału energii odnawialnej w ich bilansach. Kraje członkowskie muszą podjąć odpowiednie działania mające na celu zwiększenie użycia energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, według celów krajowych (art. 1 i 2 dyrektywy 28). Równocześnie kraje członkowskie mogą zdecydować odnośnie instrumentów, za pomocą których wypełnią takie zobowiązania (dowolność ograniczona celami) i zdecydować o wpisaniu w prawo krajowe systemu pomocniczego (art. 3 dyrektywy 2009/28/EC). Dyrektywa 2009/28/KE zezwala tym samym na daleko posuniętą dowolność w kształtowaniu i wdrażaniu narodowych programów wspierających rozwój energii odnawialnej.

System narodowy powinien pozostawać w zgodzie z zasadami funkcjonowania wewnętrznego rynku zaopatrywania w energię UE i brać pod uwagę różnice geograficzne i technologiczne różnych źródeł energii odnawialnej. Ze względu na istnienie znacznej liczby systemów wsparcia i znaczącego potencjału

poszczególnych państw członkowskich każdy kraj wypracował i wdrożył swoje unikalne rozwiązania. Postanowienia dyrektywy 2009/28/KE zawierają jedynie kilka przepisów precyzujących konkretne działania, które państwa członkowskie są zobowiązane podjąć. Przede wszystkim, na podstawie art. 4 dyrektywy 2009/28/KE, kraje członkowskie muszą przyjąć narodowy plan w zakresie energii odnawialnej. Plan ów powinien określać kroki niezbędne do spełnienia celu narodowego, na który składają się następujące sektory: elektryczność, ogrzewanie i zamrażanie termiczne a także transport. Ponadto, zgodnie z art. 22 dyrektywy 2009/28/KE, kraje członkowskie muszą co dwa lata składać Komisji Europejskiej raport dotyczący postępów w propagowaniu i użyciu energii odnawialnej. Warto wspomnieć, że mając na względzie wspieranie energii odnawialnej, przeprowadzono liczne badania i uruchomiono programy rozwojowe na poziomie Unii Europejskiej i przez nią finansowane. Jeśli wziąć pod uwagę wszystkie gałęzie gospodarki, największą ilość gazów cieplarnianych wydzielają konwencjonalne elektrownie, przyczyniając się tym samym do zmian klimatycznych i zanieczyszczenia powietrza. Rozwój energetyki opartej o źródła odnawialne związany jest z modyfikacją otoczenia; wpływa on na gospodarkę wodną, powoduje zniszczenia flory i fauny oraz wzrost hałasu.

Bezpośredni związek pomiędzy bezpieczeństwem energetycznym i ochroną środowiska wynika przede wszystkim z przepisów prawa międzynarodowego i tym samym z postanowień prawa unijnego. Problemy globalne, takie jak ochrona środowiska i bezpieczeństwo energetyczne, mogą być w związku z tym rozstrzygane jedynie na drodze współpracy i przyjmowania wiążących strategii ponadnarodowych, przenoszonych następnie na grunt krajowy.

Wspomniany związek przejawia się w konieczności prowadzenia przez państwa członkowskie polityki łączącej kwestie ochrony środowiska i zapewniania bezpieczeństwa energetycznego. Bezpośrednim skutkiem strategii zawartych w dokumentach dotyczących polityk krajowych jest konieczność opracowania przepisów i instrumentów w prawach krajowych, za pomocą których zmobilizuje się sektor energetyczny do podjęcia działań na rzecz ochrony środowiska, mających na celu przede wszystkim przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i nałożenie licznych zobowiązań na przedsiębiorców działających w rzeczonym sektorze.

Zapewnienie optymalnych warunków do prowadzenia działalności biznesowej dla przedsiębiorców i zagwarantowanie społeczeństwu bezpieczeństwa energetycznego i ekologicznego zależą też od efektywności, z jaką administracja publiczna (włączając w to służby ochrony środowiska) stosować będzie wspomniane wyżej instrumenty i pilnować wynikających z tego standardów, a także wymuszać na służbach ochrony środowiska dostosowanie zadań i struktury organizacyjnej do nowych zobowiązań.

Bezpośredni związek między bezpieczeństwem energetycznym i ochroną środowiska wynika również z postanowień zawartych w polityce unijnej i unijnych regulacjach prawnych, między innymi tych wprowadzających nowe instrumenty na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Przekształcenie gospodarki unijnej w gospodarkę opartą na niskiej emisji dwutlenku węgla oraz trwałe, zbilansowane i konkurencyjne dostarczanie energii to jedno z głównych założeń odnowionego Traktatu Lizbońskiego i odnowionej Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE. Cele Unii Europejskiej w zakresie energii i ochrony klimatu do roku 2020 są jednymi z priorytetowych postanowień polityki energetycznej Polski do roku 2030, przyjętej przez Radę Ministrów 10 listopada 2009 roku, która zawiera również postanowienia pakietu klimatyczno-energetycznego UE.

Polityka energetyczna Polski zakłada wypełnienie celów związanych przede wszystkim z redukcją emisji gazów cieplarnianych (głównie dwutlenku węgla), podniesieniem efektywności energii oraz zwiększeniem użycia energii odnawialnej poprzez zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego na drodze dywersyfikacji bazy paliwowej, włączając w to wprowadzenie inżynierii nuklearnej. Dokument określa również czynności, które powinien podjąć rząd (przede wszystkim administracja publiczna) w celu osiągnięcia wyżej wymienionych celów. Ponadto Program Działań Wykonawczych na lata 2009-2012, stanowiący aneks 3 do Polityki Energetycznej Polski do roku 2030, zawiera listę konkretnych działań wykonawczych mających na celu zrealizowanie wyżej wspomnianych celów. Polityce Energetycznej Polski towarzyszą także inne dokumenty wykonawcze przyjęte przez Radę Ministrów (między innymi Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, przyjęty 7 grudnia 2010 roku). Podobne działania zostały także częściowo opisane w polityce ekologicznej kraju na lata 2009-2012, a także do roku 2016.

Bezpośredni związek między bezpieczeństwem energetycznym i ochroną środowiska jest obecnie jedną z kwestii podnoszonych przez przygotowywaną w ministerstwie środowiska strategię Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko. Strategia ta konsoliduje istniejące wcześniej dokumenty strategiczne, odnosząc się do ochrony środowiska, energii i unifikacji wynikających stąd celów.

Sprawne i efektywne wdrażanie unijnego prawa w zakresie energii i ochrony środowiska na poziomach krajowym, regionalnym i lokalnym gwarantuje skuteczność polityki ekologicznej i energetycznej UE. Właściwe wprowadzenie prawa unijnego we wspomnianym zakresie nie jest warunkowane jedynie odpowiednim przeniesieniem sposobu sformułowania dyrektyw (co odgrywa dominującą rolę we wdrażaniu prawa o energii i ochronie środowiska). Kluczowym jest, aby wspomnianemu wyżej procesowi towarzyszyły odpowiednie kroki prawne i administracyjne, jako że wdrażanie tego typu jest skomplikowaną procedurą. Składa się ona z dostosowania, zastosowania i respektowania standardów unijnych. Tym samym wdrożenie nie polega jedynie na stworzeniu przepisów wykonawczych wpływających na prawodawstwo krajowe. Niezbędnym jest podjęcie wszystkich koniecznych kroków, które zapewnią warunki efektywnego stosowania i monitorowania implementacji prawa unijnego do systemów prawnych poszczególnych krajów członkowskich. Jednym z kryteriów prawidłowego wdrożenia dyrektyw jest w związku z tym desygnowanie odpowiednich organów odpowiedzialnych za stosowanie, monitorowanie i narzucanie wspólnych standardów. Wypełnienie zobowiązań w zakresie implementacji skutkuje stopniową reorganizacją administracji państwowej. Władze krajowe odpowiedzialne za stosowanie unijnego prawa o ochronie środowiska to przede wszystkim władze administracyjne. Postępujący proces integracyjny wymusza tym samym częściowe zmiany w strukturze organizacyjnej, która musi być dostosowana do nowego systemu relacji i działań podejmowanych dla osiągnięcia wspólnych celów. Stale postępująca integracja zmienia charakter administracji publicznej, stawiając nowe zadania w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa energetycznego i zapewniając tym samym pełną implementację unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego.

W celu wprowadzenia przepisów zawartych w aktach prawnych składających się na pakiet klimatyczno-energetyczny i wypełnienia zobowiązań nałożonych przez cele 3x20%, w polskim prawie przyjęto szereg nowych aktów normatywnych, a do już istniejących wprowadzono poprawki. Niestety procedura legislacyjna dotycząca projektu prawa o odnawialnych źródłach energii i ich racjonalnym użytkowaniu nie została jeszcze zakończona, mimo że upłynął już termin wdrożenia dyrektywy unijnej. Należy podkreślić, że

częściowe wdrożenie w Polsce unijnych dyrektyw składających się na pakiet klimatyczno-energetyczny poskutkowało zmianami w innych prawach, np. prawach o gospodarce wolnorynkowej, ochronie środowiska, społecznego wkładu w ochronę środowiska, OOS czy biokomponentach i biopaliwach płynnych, wliczając w to poprawki wprowadzone do aktów normatywnych.

Warto przytoczyć inne akty normatywne przyjęte w polskim systemie prawnym w celu wdrożenia unijnej polityki klimatyczno-energetycznej (w następstwie innych dyrektyw niż te zawarte w pakiecie klimatyczno-energetycznym z 23 kwietnia 2011 roku). Są to ustawa z 15 kwietnia 2011 roku o efektywności energetycznej (wynikająca z wdrożenia dyrektywy 2006/32/KE z 5 kwietnia 2006 roku w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG) oraz ustawa z 29 czerwca 2011 roku dotycząca przygotowania i realizowania inwestycji. Wdrażanie prawodawstwa unijnego w zakresie ochrony środowiska przez polski system prawny odbywa się za pomocą osobnych aktów prawnych, a nie poprzez jeden spójny dokument. Taki sposób wprowadzania prawa sprzyja nadmiernej liczbie uregulowań, co powoduje problemy z interpretacją prawa. W Szwecji natomiast dyrektywy UE w zakresie ochrony środowiska (na przykład dyrektywa OOS) są wprowadzane przez szwedzki kodeks ochrony środowiska. Szwedzkie prawo jest w dużym stopniu skodyfikowane i w związku z tym łatwiejsze w interpretacji.

7.4. WNIOSKI

Struktura i przebieg procesu OOS w zakresie projektu energii odnawialnej są podobne w obydwu omawianych krajach. W Polsce problem interpretacji prawa związany jest z niektórymi kwestiami łączącymi się z zapewnieniem odpowiedniej liczby kompetentnego personelu. Co istotne, problem ten nie pojawia się w równym stopniu na terenie całego kraju. Odpowiedzialność, którą muszą ponosić powiaty lub gminy jest zawsze taka sama, bez względu na to, czy gmina jest zamieszkała przez setki tysięcy czy też miliony ludzi. Oczywiście wielkość populacji znajduje odzwierciedlenie w dochodach jednostek samorządu terytorialnego i w związku z tym mają one lepszą możliwość zatrudniania większej liczby personelu lepiej wykwalifikowanego do radzenia sobie z powierzonymi zadaniami. Większa liczba ludności oznacza także dostęp do odpowiednio wykwalifikowanych zasobów ludzkich. Nie ulega wątpliwości, że małe jednostki samorządu terytorialnego na terenach wiejskich nie są w stanie przyciągnąć specjalistów w wąskich dziedzinach ochrony środowiska, nie mówiąc już o zasobach finansowych, którymi dysponują, aby zatrudnić owych specjalistów na pełen etat. A zatem łatwo wywnioskować można, iż jakość zarządzania środowiskiem różni się znacznie w zależności od typu powiatu lub gminy wybranych do analizy. W oczywisty sposób przekazywanie kompetencji w zakresie ochrony środowiska skutkuje ich rozproszeniem. Liczba organów władzy samorządowej posiadających kompetencje w zakresie ochrony środowiska jest stosunkowo duża. W gruncie rzeczy zarówno władze ustawodawcze jak i wykonawcze posiadają pewne kompetencje w tym zakresie. Przypadać może, że fakt, iż liczne organy władzy biorą udział w procesie zarządzania środowiskiem prowadzi często do upośledzenia realnej możliwości efektywnego zarządzania. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy wymienić należy rozproszenie odpowiedzialności, nakładanie się kompetencji i wynikające z tego konflikty między poszczególnymi organami władzy. Mamy też niekiedy do czynienia z sytuacją, w której żaden z organów władzy nie chce wziąć na siebie odpowiedzialności za dany obszar ochrony środowiska.

Koordinacja działań pomiędzy poszczególnymi organami władzy bywa kłopotliwa, ale jest niezbędna, by uniknąć dublowania się działań i zoptymalizować efekty różnorodnych wysiłków. Jednym z celów szwedzkiego planu pięcioletniego dotyczącego podniesienia wydajności energetycznej, który realizowany jest w latach 2010-2014, jest poprawa działań w zakresie energii i klimatu na szczeblu regionalnym i lokalnym. Oczekuje się, że sektor publiczny będzie stanowił przykład podniesienia wydajności energetycznej. W kwietniu 2010 roku podjęto decyzję o zasadach 50% subsydiowania kosztów badań energetycznych. Program podnoszenia wydajności energetycznej (PFE) został wprowadzony w roku 2004. Pierwsza pięciolatka programu zakończyła się w czerwcu 2009 roku. Po niej rozpoczęła się kolejna pięciolatka, od 1 lipca 2009. Zarówno firmy, które uczestniczyły w pierwszym okresie programu, jak i zupełnie nowe podmioty mogą wziąć w nim udział. W ciągu roku 2010 szwedzka agencja energetyczna (Energimyndigheten) przebadła warunki i konsekwencje wprowadzenia w Szwecji systemu „białych certyfikatów”. W odpowiedzi na instrukcję rządową, we współpracy ze szwedzką agencją ochrony środowiska (Naturvardsverket) i szwedzką komisją rolnictwa (Jordbruksverket), Energimyndigheten przygotowała propozycję sektorowej strategii w dziedzinie biogazu. W raporcie, który przedstawiono rządowi 31 sierpnia 2010 roku, władze sugerują położenie nacisku na odpady, które mogą być wykorzystane w taki sposób, aby domknąć cykl. Sugeruje się, że subsydiowana powinna być produkcja biogazu pochodzącego z obornika, jako że domknięcie tego właśnie cyklu przyniosłoby znaczące korzyści dla klimatu i środowiska. Jednym z wniosków rzeczonego badania jest stwierdzenie, że biogaz miałby największe korzyści dla środowiska, gdyby wykorzystać go w natężonym miejskim ruchu ulicznym, na przykład w autobusach poruszających się po centrach miast. Ze swojej strony władze lokalne powinny położyć nacisk na proces rozkładu materii organicznej na prostsze substancje chemiczne bez udziału tlenu raczej niż na ich spalanie.

