

## KRAJOWE PROJEKTY INSTALACJI TERMICZNEGO PRZEKSZTAŁCANIA ODPADÓW WSPÓLFINANSOWANE ZE ŚRODKÓW FUNDUSZU SPÓJNOŚCI – OCENA, SZANSE WDROŻENIA

**Janusz Mikuła**

**Politechnika Krakowska**

Inwestycje wspierane środkami Funduszu Spójności to duże inwestycje infrastrukturalne charakteryzujące się dużą złożonością zarówno pod względem technicznym, jak i prawnym. Skala i charakter tych inwestycji determinuje ich cykl realizacji, dla którego typowa jest długa faza przygotowawcza i wydatkowanie środków przesunięte na końcowe lata realizacji projektów.

W poprzednim okresie programowania w przypadku Polski faza przygotowawcza i cykl rozruchowy projektów trwał niestety aż pięć lat. Żaden inny kraj spośród beneficjentów Funduszu Spójności nie „rozkrecał” projektów tak długo, średnia w pozostałych krajach to 3 lata. W efekcie w 2001 roku płatności z KE wynosiły 1 % alokacji, w 2002 – 3%, w 2003 – 3%, w 2004 – 4%, w 2005 – 4%. Tak więc w ciągu pierwszych 5 lat płatności uzyskane z KE wyniosły 15% dostępnej w Funduszu Spójności alokacji. Dopiero kolejne trzy lata pozwoliły nabrać tempa, w 2006 roku płatności z KE wyniosły już 9%, zaś w 2007 – 13%, a w 2008 roku 15% alokacji. Projekty Funduszu Spójności w ramach poprzedniej perspektywy mogą być realizowane do końca 2010 roku.

Oprócz opóźnień wynikających ze późnego przygotowania projektów w trakcie wdrażania Funduszu Spójności zidentyfikowano cały szereg barier pogłębiających te opóźnienia i utrudniających realizację projektów. Bariery te można podzielić na grupy:

- bariery prawne,
- bariery proceduralne,
- bariery związane ze zdolnością instytucjonalną jednostek systemu wdrażania,
- bariery finansowe,
- bariery po stronie beneficjentów,
- bariery rynkowe.

Do podstawowych barier prawnych dla projektów Funduszu Spójności należały zagadnienia związane z niedostosowaniem polskiego prawa do prawa UE w zakresie zamówień publicznych i prawa ochrony środowiska. Po wejściu Polski do UE część beneficjentów ale także, co gorsza, część instytucji i jednostek systemu wdrażania nie zauważyło podstawowych zasad prawa wspólnotowego czyli zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, obowiązku prawo wspólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego i wynikających stąd obowiązków dla wszystkich organów administracji i sądów. Ten fundamentalny problem oraz pozostałe, powyżej wymienione, bariery występują także w obecnej perspektywie (2007 – 2013). Obok zapewnienia właściwych, spójnych i stabilnych, ram prawnych bardzo ważna, w nowej perspektywie, jest również codzienna praktyka stosowania prawa, szczególnie w zakresie zamówień publicznych, ochrony środowiska, gospodarki przestrzennej, konsultacji społecznych i współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Szczególne znaczenie dla terminowej realizacji i stabilizacji kosztów inwestycji ma przygotowanie projektów. Główne zagrożenia dla terminowej realizacji projektów kluczowych w nowej perspektywie to:

- niezgodność z regulacjami UE w zakresie OOŚ i Natury 2000 – skutek: brak akceptacji projektów przez KE/korekty;
- nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych – skutek: unieważnianie przetargów / korekty finansowe;
- brak / niedotrzymywanie harmonogramów przetargów – skutek: kumulacja zamówień publicznych;

Każda z powyższych nieprawidłowości powoduje: opóźnienia w uruchomieniu inwestycji i wzrost kosztów projektów infrastrukturalnych. Podczas weryfikacji listy projektów kluczowych w styczniu 2008 r. z ponad 50 zadań w priorytecie II (Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi) na liście pozostało pięć projektów z tzw. zamrażarki i dziewięć tzw. spalarniowych. Mimo że większość projektów spalarniowych nie była przygotowana do realizacji (nie były one nawet w fazie procedowania oceny oddziaływania na środowisko – o.o.ś. – i nie znano ich lokalizacji), to ze względu na ich znaczenie w zakresie realizacji przez Polskę zobowiązań nałożonych Traktatem Akcesyjnym, związanych z osiągnięciem określonych limitów odzysku odpadów biodegradowalnych oraz opakowaniowych, a przede wszystkim ograniczeniem ilości odpadów przeznaczonych do składowania, utrzymano je na liście projektów indywidualnych.

Przeprowadzona w styczniu 2009 r. aktualizacja listy projektów przyniosła trzy kolejne projekty spalarniowe – olsztyński, bydgosko-toruński i koszaliński. Projekty spalarniowe objęto wnikliwym systemem monitoringu fazy przygotowawczej oraz tam, gdzie beneficjenci o to poprosili, wsparciem eksperckim. Tak więc w Polsce planowanych do realizacji jest 12 zakładów termicznej utylizacji odpadów. W związku z tym, że są to bardzo trudne do realizacji projekty, tak z punktu technicznego jak i przede wszystkim społecznego, wymagają one przemyślnych i konsekwentnych działań w fazie ich przygotowywania. Dla projektów tych na początku 2007 roku opracowałem specjalną ścieżkę postępowania redukującą do minimum konflikty społeczne wokół tych inwestycji i dającą gwarancje, że podejmowane decyzje o lokalizacji tych przedsięwzięć są optymalne i zapadają z pełnym udziałem społecznym oraz w zgodzie z dyrektywą 85/337/EWG. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia KE, gdyż protesty w sprawie budowy systemu spalarni odpadów komunalnych w Polsce zaczęły sphywać do KE od początku 2007 roku (od momentu rozpoczęcia konsultacji społecznych listy indykatywnej).

Zaproponowana ścieżka postępowania polega na przeprowadzeniu oceny strategicznej wyboru systemu gospodarki odpadami oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych w ramach wybranego systemu z zastosowaniem analizy wielowariantowej wielokryterialnej wraz z przeprowadzeniem akcji informacyjno-konsultacyjnej dla społeczeństwa z pełną dokumentacją prowadzonych konsultacji. Postępowanie takie nie wynikało wówczas z przepisów prawa, było i jest natomiast najlepszą metodą dochodzenia do optymalnych rozstrzygnięć. Rezultaty tego postępowania mogą i są w pełni wykorzystywane na etapie wydawania decyzji środowiskowej i stanowią załącznik do raportu z oceny oddziaływania na środowisko, a w niektórych przypadkach stosowny rozdział raportu OOŚ.

Właściwe konsultacje społeczne, wymagane prawem unijnym i polskim, odbywają się na etapie wydawania decyzji środowiskowej, a następnie w fazie pozwolenia na budowę (jeżeli wymóg

przeprowadzenia ponownej oceny zostanie określony w decyzji środowiskowej) i polegają na wyłożeniu całości dokumentacji do wglądu społeczeństwu, a następnie umożliwienie mu składania uwag i wniosków. Gdy organ wydający decyzję uzna to za konieczne, może przeprowadzić otwartą dla społeczeństwa rozprawę administracyjną. Musi on rozpatrzyć wszystkie uwagi i wnioski, a w uzasadnieniu do decyzji odnieść się do nich, wyjaśniając, które z nich i w jakim zakresie zostały uwzględnione, a które i dlaczego zostały odrzucone.

Dobrze przeprowadzona akcja informacyjno-konsultacyjna na etapie oceny strategicznej wyboru lokalizacji inwestycji ułatwia i usprawnia proces wydawania decyzji środowiskowej i przyczynia się do znacznego ograniczenia pól potencjalnych konfliktów.

Metodę tą zastosowano w Krakowie, Szczecinie, Bydgoszczy z Toruniem i Gdańsku. Przedsięwzięcie bydgosko - toruńskie uzyskało już decyzje środowiskową. Pozostałe z wymienionych miast są najmocniej zaawansowane, z pośród wszystkich znajdujących się na liście indykatywnej, w pracach nad uzyskaniem decyzji środowiskowych. We wrześniu br. Także Miast Poznań podjęło decyzję o uzupełnieniu raportu z OOS o analizę wariantową wielokryterialną wyboru lokalizacji spalarni. Wprawdzie decyzja środowiskowa dla spalarni bydgosko - toruńskiej została zaskarżona do samorządowego kolegium odwoławczego przez organizację ekologiczną z Opolą, tym niemniej jednak należy przypuszczać, że los taki czeka każdego beneficjenta spalarniowego z listy indykatywnej. Decyzję środowiskową uzyskał także warszawski projekt spalarniowy, decyzja ta także została zaskarżona.

W lutym 2008 r. Komisja Europejska poinformowała, że nie będzie akceptować w nowej perspektywie projektów przygotowywanych w oparciu o niezgodne z dyrektywami dotyczącymi ochrony środowiska prawodawstwo polskie. Komisja zażądała w trybie pilnym dostosowania prawa polskiego do wymogów dyrektywy o ocenach oddziaływania na środowisko, dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej. W związku z faktem, że proces przygotowania i uchwalenia nowych przepisów mógł potrwać do końca 2008 roku zaproponowałem i uzgodniłem z KE, że w okresie przejściowym zostaną wydane i będą stosowane Wytyczne MRR w tym zakresie. Opracowałem podstawowe założenia do tych wytycznych. Ostateczny tekst wytycznych opracowany został przez wspólny zespół złożony z pracowników MRR, MŚ i MI.

W dniu 3 czerwca 2008 r. zostały wydane *Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych*, które są wskazówką dla beneficjentów środków unijnych w jaki sposób przeprowadzać procedurę oceny oddziaływania inwestycji na środowisko w sytuacji, gdy polskie przepisy są niezgodne z dyrektywami dotyczącymi ochrony środowiska. Wytyczne uzyskały akceptację Komisji Europejskiej i były w praktyce stosowane przez inwestorów (beneficjentów) do momentu wyjścia w życie nowej ustawy regulującej system ocen oddziaływania na środowisko (listopad 2008 r.). Wydanie ww. wytycznych usunęło zagrożenie związane z zablokowaniem prac nad przygotowaniem projektów dla nowej perspektywy do czasu uchwalenie nowych regulacji prawnych w zakresie OOS.

Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej z czerwca 2008 roku, przed zatwierdzeniem projektu należało zakończyć procedurę oceny oddziaływania na środowisko dla projektu (uzyskać decyzję środowiskową oraz wszystkie pozwolenia na budowę). W przypadku niektórych projektów

o skomplikowanym charakterze (wieloletnie projekty dotyczące infrastruktury liniowej, składające się z wielu etapów, w szczególności projekty drogowe, kolejowe, energetyczne) skutkowałyby to sytuacją w której nawet jeżeli pierwszy etap projektu jest już gotowy do realizacji, konieczne jest wstrzymanie realizacji projektu do czasu zakończenia procedury OOS dla pozostałych etapów (często nawet 2-3 lata). W MRR opracowano i zaproponowano KE zasady postępowania dla projektów realizowanych w formule „projektuj i wybuduj” oraz w formule „wybuduj”.

W efekcie:

- wynegocjowano z Komisją Europejską możliwości w przypadku dużych projektów odstąpienia od wymogu zatwierdzania projektów dopiero po zakończeniu procedury OOS (po wydaniu wszystkich pozwoleń na budowę) w przypadku kontraktów realizowanych w formule „zaprojektuj i wybuduj” (warunki kontraktowe tzw. „żółty” FIDIC). We wrześniu br. MRR otrzymało pisemne potwierdzenie że KE wyraziła zgodę na polską propozycję.
- wynegocjowano z Komisją Europejską możliwości w przypadku dużych projektów odstąpienia od wymogu zatwierdzania projektów dopiero po zakończeniu procedury OOS dla kontraktów realizowanych w formule „wybuduj” (warunki kontraktowe tzw. „czerwony” FIDIC). W listopadzie br. MRR otrzymało pisemne potwierdzenie że KE wyraziła zgodę na polską propozycję.

W przypadku projektów realizowanych w formule „projektuj i wybuduj” beneficjent do wniosku o dofinansowanie załączyć musi jedynie decyzję środowiskową, nie są wymagane żadne decyzje o pozwoleniu na budowę. W przypadku projektów realizowanych w formule „wybuduj” należy do wniosku o dofinansowanie dołączyć decyzję środowiskową oraz pierwsze pozwolenie na budowę (z wielu wymaganych). Pozwolenia budowlane na dalsze etapy projektu będą wydawane sukcesywnie już po podpisaniu umowy o dofinansowanie. Umożliwia to zdecydowane przyspieszenie wysyłania dużych projektów do zatwierdzenia do Komisji Europejskiej. Wskazuje to jednak na niezwykle ważne znaczenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Można to skwitować następującym stwierdzeniem: **jest decyzja środowiskowa jest spalarnia.**

Oprócz opóźnień wynikających z późnego przygotowania projektów w trakcie wdrażania POIiŚ poważnym problemem jest jakość przygotowywanych studiów wykonalności i wniosków o dofinansowanie. Dzieje się tak w wyniku słabo przygotowanych specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla przetargów na wykonanie tych dokumentów. Aby ograniczyć te problemy w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna realizowana jest inicjatywa *project pipeline*, której celem jest wsparcie przygotowania i realizacji projektów indywidualnych poprzez weryfikację dokumentacji dla projektów indywidualnych oraz doradztwo w przygotowaniu ww. dokumentacji. Podobne działania prowadzone są także w ramach inicjatywy JASPERS.

Analizując szanse realizacji projektów spalarniowych znajdujących się na liście intrykatywnej POIiŚ tylko i wyłącznie z punktu widzenia stanu prac nad pozyskaniem decyzji środowiskowej i stanu prac nad przygotowaniem dokumentacji aplikacyjnej jestem przekonany, że zrealizowanie 6 projektów z tej listy będzie wielkim sukcesem.

**Projekty „spalarniowe” przygotowywane do realizacji w ramach PO IiŚ**

<b>Nazwa projektu</b>	<b>Orientacyjny koszt całkowity (w mln zł)</b>	<b>Szacunkowa kwota dofinansowania z UE (w mln zł)</b>	<b>Przewidywany okres realizacji projektu (lata)</b>
Gospodarka odpadami komunalnymi w Łodzi – faza II	660	363	2010-2013
Program gospodarki odpadami komunalnymi w Krakowie	703	385,55	2010-2014
Rozwiązanie problemów gospodarki odpadami w Warszawie – etap I – Modernizacja i rozbudowa Zakładu Unieszkodliwiania Stałych Odpadów Komunalnych	533,42	293,32	2011-2014
Zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej	413,89	333,04	2008-2015
System gospodarki odpadami dla Metropolii Trójmiejskiej	539,03	296,46	2012-2015
System gospodarki odpadami dla miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego wraz z budową zakładów termicznej utylizacji odpadów (dwa zakłady)	1081,16	592,93	2012-2014
System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania	640	352	2008-2013
Budowa zakładu termicznego unieszkodliwiania odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego	300	255	2011-2012
Budowa Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych dla Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego	400	340	2008-2012
System zagospodarowania odpadów komunalnych w Olsztynie. Budowa Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów	517,64	305,41	2008-2012
System gospodarki odpadami oraz budowa zakładu termicznego przekształcania odpadów dla miast i gmin Pomorza Środkowego	280	211	2009-2013