



FUNDACJA NA RZECZ ENERGETYKI ZRÓWNOWAŻONEJ

Warszawa, 15 marca 2013 r.

Uwagi Fundacji na rzecz Energetyki Zrównoważonej do projektu ustawy o zmianie ustawy prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (dalej „projekt ustawy”) opublikowany przez Ministerstwo Środowiska w dniu 15 lutego 2013 roku

Uwagi do propozycji z zakresu organizacji rynku

Celem projektu ustawy jest zapewnienie narzędzi racjonalnego gospodarowania przez Państwo złożami węglowodorów w skali całego kraju, zwiększanie wydobycia gazu ze źródeł krajowych przy zapewnieniu godziwych wpływów z tego tytułu dla budżetu państwa i samorządów oraz umożliwienie powstawania nowych miejsc pracy w rozwijającym się sektorze naftowo-gazowym.

Zdaniem FNEZ przedłożony do konsultacji społecznych projekt ustawy nie wypełnia założonego celu. Zaproponowane rozwiązania, z dużym prawdopodobieństwem, przyczynią się do wstrzymania intensywnych prac poszukiwawczo-rozpoznawczych prowadzonych obecnie przez krajowych i zagranicznych inwestorów, z następujących powodów:

1. Odejście od prawa pierwszeństwa do koncesji wydobywczych dla firm, które w skutek działalności poszukiwawczej udokumentowały istniejące zasoby złóż, co spowoduje spadek zainteresowania działaniami poszukiwawczymi, które mogą wygenerować znaczące koszty, bez gwarancji na ich pokrycie z tytułu późniejszego zagospodarowania odkrytego złoża.
2. Wprowadzenie niejasnych, skomplikowanych zasad wydawania koncesji w zakresie rozpoznania i wydobycia, ograniczających możliwość uzyskania koncesji przez spółki celowe, przez inwestorów kapitałowych oraz uzależniających uzyskanie koncesji od udziału NOKE. Jako kryterium główne przyjęto nie efektywność działalności wydobywczej, ale zgodę na maksymalne obciążenia z tytułu wielkości udziału NOKE i wysokości opłaty górniczej. Premiowane więc będą od początku przedsięwzięcia najbardziej obciążone kosztami, a więc najmniej efektywne, a co za tym idzie z największym ryzykiem na upadłość.
3. Ograniczenie możliwości obrotu koncesjami, co zawsze zmniejsza elastyczność, a tym samym efektywność i bezpieczeństwo inwestycyjne. W przypadku innowacyjnych sektorów,

obarczonych dużym ryzykiem i wysokimi kosztami wstępnymi, brak elastyczności jest jednym z głównych powodów braku decyzji inwestycyjnych.

4. Powołanie do życia nowego państwowego podmiotu Narodowego Operatora Kopalni Energetycznych (NOKE), jako obligatoryjnego udziałowca podmiotu eksploatującego złoża, co w rozumieniu twórców projektu ustawy ma zapewnić wzmoczoną kontrolę nad procesem inwestycyjnym oraz gwarantować zyski Państwa z wydobycia węgłowodorów. Nie wydaje się jednak, żeby państwowa nowo powołana, a więc bez doświadczenia, wiedzy, potencjału i sprawności w działaniu instytucja mogła przynieść jakiegokolwiek efekty, poza utrudnieniem i spowolnieniem działalności operacyjnej inwestorów.
5. Znaczące podniesienie poziomu opłat eksploatacyjnych – co wspólnie z propozycją obowiązkowego udziału NOKE w zyskach powoduje, że już na wstępie realizacji inwestycji, kiedy jeszcze trudno ocenić jej ostateczną efektywność, a już trzeba pokrywać gigantyczne koszty poniesione na etapie poszukiwawczo-rozpoznawczym, inwestor musi się pogodzić z utratą ponad połowy zysków.

Propozycje regulujące powyższe zagadnienia, nie skracają i nie upraszczają procedur administracyjnych, nie zwiększają elastyczności i swobody gospodarczej, nie podnoszą efektywności przedsięwzięć, ani nie zmniejszają ryzyka inwestycyjnego. Projekt ustawy zmniejsza więc, a nie zwiększa atrakcyjność polskiego rynku dla zagranicznych inwestorów, co może mieć kluczowe znaczenie dla możliwości szybkiego zweryfikowania realnego potencjału produkcyjnego krajowych zasobów węgłowodorów niekonwencjonalnych. W kontekście rosnącej otwartości coraz to nowych rynków europejskich na działalność poszukiwawczo-rozpoznawczą gazu łupkowego. Polski rynek może pozostać bez niezbędnego kapitału na dokonanie setek odwiertów pionowych i poziomych, które pozwolą na wiarygodne zweryfikowanie wielkości rynku. Zaproponowane regulacje wyboru koncesjonariuszy powielają najgorsze doświadczenia z programów inwestycyjnych dróg i stadionów – wybrane będą te firmy, które zgodzą się na obciążenia niepozwalające na osiągnięcie opłacalności inwestycji. Zamiast więc rozwoju krajowego rynku wydobywczego, stworzony zostanie rynek upadłościowy kolejnej po budownictwie i drogownictwie branży.

Uwagi do propozycji uproszczenia procedur środowiskowych

Za pozytywne rozwiązania projektu ustawy należy uznać próbę uproszczenia i skrócenia procedur oceny oddziaływania na środowisko (OOS). Niestety część zaproponowanych rozwiązań jest albo niezgodnych z prawodawstwem UE, albo wydają się być niepotrzebne.

Bez wątplenia właściwym rozwiązaniem jest przekazanie kompetencji w zakresie prowadzenia procedury w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. Jest to rozwiązanie systemowe, które powinno zostać wprowadzone dla wszelkich przedsięwzięć mogących znacząco obligatoryjnie lub fakultatywnie oddziaływać na środowisko. Dziś organ gminny pełni wyłącznie funkcję biura podawczego w procedurze OOS, które przekazuje dokumentację pomiędzy inwestorem, organami opiniującymi a RDOŚ, gdzie i tak odbywa się zasadnicza ocena i przygotowywane są główne założenia decyzji środowiskowej. Przy

czym RDOŚ nie prowadzący postępowania nie ponosi odpowiedzialności za wydaną decyzję, mimo że ma na nią determinujący wpływ. W zaproponowanym modelu, organem odwoławczym od decyzji i postanowień wydanych przez RDOŚ jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, co zazwyczaj zwiększa dyscyplinę i jakoś postępowania w regionalnych dyrekcjach.

Słuszne jest także zniesienie obowiązku składania wypisu z rejestru działek wraz z wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej, czy też ograniczenie listy zmian w przedsięwzięciu, które wymuszają dokonanie ponownej oceny oddziaływania na środowisko.

Wątpliwość co do potrzeby wprowadzenia budzi natomiast propozycja zmiany decyzji, przed którą konieczne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dziś decyzję środowiskową należy uzyskać przed wydaniem koncesji poszukiwawczo-rozpoznawczej, co jest rozwiązaniem nie mającym faktycznie żadnego sensu, oraz ponownie przed uzyskaniem koncesji wydobywczej. Zaproponowana zmiana powoduje, że decyzję środowiskową będzie trzeba uzyskać przed wydaniem decyzji o planie ruchu zakładu górniczego lub uzyskaniem decyzji inwestycyjnej, a więc przed faktycznym przystąpieniem do prac wiertniczych lub wydobywczych. Generalnie, filozofia tej zmiany jest słuszna – uzyskiwanie decyzji środowiskowej dla obszaru koncesji poszukiwawczej, która obejmuje nierzadko obszar wielu gmin, na etapie kiedy nie wiadomo jeszcze ile i gdzie będą prowadzone prace wiertnicze jest pozbawione sensu i niewykonalne z punktu widzenia metodyki oceny oddziaływania na środowisko. Dziś niemal wszystkie wydane decyzje środowiskowe dla takich koncesji posiadają wady prawne pozwalające na ich skuteczne zaskarżenie.

Ponieważ jednak projekt ustawy likwiduje koncesję poszukiwawczą, to i powyższy problem przestaje istnieć. Należy ponadto pamiętać, że poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem jest, zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami celem publicznym. To oznacza, że decyzje lokalizacyjne dla obiektów budowlanych związanych z działalnością poszukiwawczo-rozpoznawczą i wydobywczą węglowodorów, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być dokonywane na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Odnosi się więc to do wiertni, a także wszelkiej infrastruktury towarzyszącej, w tym magazynującej i przesyłowej. Zgodnie z art. 72 ust.1 pkt. 3) ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko (Uooś) wydanie decyzji środowiskowej następuje przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, do których to decyzji zalicza się decyzja o lokalizacji celu publicznego. Tak więc, w przypadku zniesienia koncesji poszukiwawczej, bez żadnych dalszych zmian prawa, inwestor może wystąpić o wydanie decyzji środowiskowej dla obszaru wiercenia, na którym będą zlokalizowane wiertnie wraz z towarzyszącą infrastrukturą.

Nie do zaakceptowania jest natomiast propozycja ograniczenia obszaru, dla którego dokonuje się opisu elementów przyrodniczych w tym objętych ochroną, na które przedsięwzięcie może oddziaływać do strefy 500 m wokół zewnętrznej granicy przedsięwzięcia. Propozycja ta jest niezgodna z Dyrektywą Siedliskową oraz Dyrektywą ocenową, a także z jakąkolwiek metodyką prowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Obszar potencjalnych oddziaływań przedsięwzięcia jest uwarunkowany jego parametrami, zastosowaną technologią oraz warunkami

środowiskowymi i tylko indywidualna analiza tych wszelkich uwarunkowań pozwala na określenie w jakiej odległości mogą nastąpić oddziaływania. Książkowym przykładem jest zablokowanie przepływu ciekłu wodnego, który znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie przedsięwzięcia, który jest jedynym źródłem zasilającym obszar torfowiska będącego cennym siedliskiem objętym ochroną, znajdującego się 20 km od przedsięwzięcia. W tym przypadku właściwie wykona ocena oddziaływania musi opisywać zależność pomiędzy strumieniem a siedliskiem i określać skalę potencjalnego zagrożenia na torfowisko, chociaż jest ono oddalone o 20 km od przedsięwzięcia.

Mało skutecznym rozwiązaniem jest też propozycja ograniczenia możliwości uczestniczenia na prawach strony pozarządowych organizacji ekologicznych, nie zarejestrowanych wcześniej niż na 12 miesięcy przed wszczęciem postępowania. Organizacjami blokującymi najskuteczniej postępowania środowiskowe są organizacje z długą historią i z dużym doświadczeniem. Dla takich organizacji, większą barierą przed niezasadnym blokowaniem inwestycji byłoby wprowadzenie kaucji, płatnej na konto urzędu prowadzącego postępowanie w momencie zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, która przepadałaby w przypadku prawomocnego przegrania przez organizację sprawy sądowej.

Reasumując, Fundacja na rzecz Energetyki Zrównoważonej, jako organizacja pozarządowa działająca na rzecz zrównoważonego rozwoju polskiej energetyki, w tym promująca alternatywne źródła energii, takie jak gaz łupkowy, ocenia negatywnie projekt ustawy o zmianie ustawy prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Przedstawione propozycje nowych regulacji są systemowo wadliwe i wskazują na brak doświadczenia i wyczucia inwestycyjnego autorów. Zamiast zwiększać atrakcyjność polskiego rynku wydobywczego poprzez zmniejszanie ryzyka, skracanie i ułatwianie procedur administracyjnych i zapewnienie opłacalności inwestycji, wprowadzają chaos i pogarszają obecne warunki prowadzenia działalności poszukiwawczo-wydobywczej.

Dlatego też, FNEZ apeluje o zaniechanie prac nad projektem w tym kształcie i przygotowanie nowej propozycji ustawowej, uwzględniającej postulaty branży wydobywczej, ograniczającej do niezbędnego minimum ilość pozwoleń i koncesji, skracającej procedury administracyjne, bez powoływania nowych, zbędnych instytucji.

Prezes Zarządu



Maciej Stryjecki