

Od teorii do praktyki

Unijna zasada „nie czynić
poważnych szkód” –
studia przypadku

CEE

Bankwatch
Network



GRUDZIEŃ 2024

Autorzy

Daniel Thomson

CEE Bankwatch Network

Christophe Jost

CEE Bankwatch Network

Współautorzy

Bułgaria

Daniel Popov

Za Zemiata

Czechy

Eva Mariničová

Center for Transport and Energy

Estonia

Carmen Kilvits

Maris Pedaja

Estonian Green Movement

Węgry

Alexa Botar

Teodóra Dönsz-Kovács

MTVSZ – Friends of the Earth Hungary

Łotwa

Valters Kinna

Green Liberty

Polska

Krzysztof Mrozek

Rafał Rykowski

Polish Green Network

Miłosława Stępień

CEE Bankwatch Network

Spis treści

Streszczenie	4
Wprowadzenie	6
Kontekst zasady DNSH.....	7
Zastosowanie zasady DNSH w różnych funduszach UE	7
Mechanizmy weryfikacji i monitorowania	8
Opracowanie wytycznych DNSH i ich wdrożenie w przyszłości	8
Kluczowe kwestie i główne wnioski z krajowych studiów przypadków	9
Czechy: Modernizacja systemów dystrybucji ciepła w sieciach ciepłowniczych	13
Estonia: Rail Baltica	16
Łotwa: Inwestycje ograniczające ryzyko powodziowe w ramach krajowego planu	20
.....	25
Polska: Projekt gospodarki wodnej we wschodniej Wielkopolsce	25
Węgry: Program energetyki geotermalnej dofinansowany w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.....	29
Konkluzje	32

Streszczenie

W 2021 r. Unia Europejska wprowadziła zasadę „nie czyni poważnych szkód” (ang. do no significant harm, w skrócie DNSH) w odniesieniu do unijnych funduszy – środek ochrony przyrody mający zapobiegać inwestycjom powodującym szkody środowiskowe. Autorzy niniejszego raportu, na podstawie szeregu studiów przypadku, przeanalizowali stosowanie zasady DNSH w różnych państwach członkowskich UE oraz ocenili, w jakim stopniu jej obecna realizacja realizuje zakładany cel.

Zasada DNSH została sformułowana w odpowiedzi na potrzebę holistycznego podejścia do inwestycji. I choć każdą inicjatywę mającą na celu zapobieganie negatywnemu wpływowi inwestycji w jednym sektorze na inwestycje w innym sektorze należy powitać z aprobatą, wiele można jeszcze poprawić. Teoretycznie zasada DNSH stwarza potencjał do podniesienia ambicji poszczególnych inwestycji przez uwzględnienie ich wpływu na sześć celów środowiskowych, co pozwala na korektę projektów w celu maksymalizacji ich pozytywnego wpływu. Z naszego wspólnego doświadczenia wynika jednak, że skuteczność zasady DNSH ostatecznie zależy od praktyki oceniania i stosowania jej przez instytucje zarządzające.

Poniższy raport wskazuje na znaczące rozbieżności między tym, co jest określane na etapie planowania i oceny funduszy, a faktyczną realizacją projektów. Widać to zwłaszcza w projektach z niskimi ocenami, które często opierają się na danych niepopartych dowodami, nieuzasadnionych twierdzeniach lub pomijają kluczowe szczegóły. Dotyczy to także projektów zatwierdzanych bez jasnego zrozumienia ich potencjalnych skutków i oddziaływania w konkretnej lokalizacji.

Na przykładzie konkretnych przypadków z poszczególnych krajów zidentyfikowaliśmy następujące kluczowe problemy:

- Nie wszystkie potencjalne skutki projektu są poddawane ocenie.
- Dla projektów finansowanych z funduszy polityki spójności przyjmuje się zbyt szeroką lub powierzchowną ocenę, przez co nie zapobiega się szkodom.
- Informacje dotyczące środowiska nie są udostępniane publicznie, co stanowi naruszenie Konwencji z Aarhus.
- Instytucje krajowe nie dokonują przeglądów ocen albo robią to w sposób niewystarczający.
- Kontrole realizacji inwestycji nie są przeprowadzane skutecznie.
- Zastosowane kryteria są zbyt słabe.
- Oceny nie są przeprowadzane w sposób niezależny lub kompleksowy.

Wspólne Centrum Badawcze (Joint Research Centre, JRC) – służba Komisji Europejskiej ds. nauki i wiedzy – zwróciło uwagę na niespójności w realizacji zasady DNSH w różnych programach finansowania¹. Sama

¹ Manuel Beltran Miralles, Thomas Gourdon, Isabelle Seigneur, Maria Arranz Padilla, Nicolas Pickard Garcia, [The implementation of the 'Do No Significant Harm' principle in selected EU instruments: A comparative analysis](#), Wspólne Centrum Badawcze, 19 grudnia 2023 r.

zasada jest wciąż stosunkowo nowa i otwarta na interpretację, co prowadzi do zamieszania wśród instytucji zarządzających, osłabiając jej skuteczność.

Mimo tych wyzwań warto zauważyć pewne pozytywne aspekty. Procedura oceny zgodności z zasadą DNSH stworzyła istotny mechanizm umożliwiający społeczeństwu obywatelskiemu zgłaszanie uwag dotyczących problematycznych projektów, co pozwala na wdrożenie środków naprawczych i łagodzących. Tym samym zasada DNSH stanowi nie tylko środek ochrony przyrody, ale także narzędzie zwiększające dostęp do informacji i udział w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska.

Przyszłe podejścia muszą zapewnić odpowiednią równowagę między elastycznością potrzebną do uwzględnienia różnych kontekstów krajowych a koniecznością wdrożenia konkretnych, ambitnych działań eliminujących negatywne skutki klimatyczne i środowiskowe. W tym celu Komisja Europejska musi nadzorować i wspierać wdrażanie bardziej rygorystycznych i kompleksowych przepisów. Bez tego zasada DNSH nadal będzie w dużej mierze nieskuteczna w zapobieganiu szkodom dla środowiska.

Wprowadzenie

Zasada DNSH została wprowadzona w 2021 r., aby zagwarantować, że polityki, programy i projekty UE nie będą negatywnie wpływać na unijne cele klimatyczne i środowiskowe.

Mimo szeroko zakrojonych dyskusji i istotnych publikacji² dotyczących wyzwań związanych z jej wdrażaniem, nadal istnieją nieporozumienia i wątpliwości dotyczące jej praktycznego wpływu. Nasz raport wypełnia tę lukę, analizując stosowanie zasady DNSH na podstawie studiów przypadku z różnych państw członkowskich. Ponad trzy lata od czasu, gdy zasada DNSH została po raz pierwszy wprowadzona w życie w ramach unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, wciąż dysponujemy bardzo ograniczonymi informacjami na temat jej zastosowania w praktyce.

Komisja Europejska, będąca obecnie w trakcie opracowywania wytycznych dotyczących stosowania zasady DNSH w Społecznym Funduszu Klimatycznym, potwierdziła, że będzie ona mieć jednolite zastosowanie do wszystkich funduszy i programów UE w kolejnych wieloletnich ramach finansowych. Dlatego też, w związku z rosnącą liczbą funduszy, w których zasada DNSH ma być stosowana, coraz ważniejsze staje się lepsze zrozumienie jej obecnych mocnych i słabych stron.

W raporcie oceniamy, w jakim stopniu obecne stosowanie zasady DNSH realizuje jej cel, czyli zapobieganie szkodom klimatycznym i środowiskowym. Identyfikujemy niedociągnięcia, najlepsze praktyki oraz mocne i słabe strony obecnych podejść, aby zachęcić instytucje do bardziej zdecydowanego stosowania tej zasady w przyszłych funduszach.

Nasz raport koncentruje się głównie na działaniach finansowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, ze względu na ich zaawansowany etap realizacji oraz status najwyższego punktu odniesienia dla stosowania zasady DNSH. Przedstawiliśmy również kilka przykładów z funduszy polityki spójności UE.

Celem niniejszego raportu jest zapewnienie, aby zgodnie z obecnymi zasadami przyjętymi dla istniejących funduszy UE, podejmowano wysiłki na rzecz poprawy zgodności z zasadą DNSH oraz jej stosowania w perspektywie finansowej po 2027 r.

Dokument zawiera też zalecenia dotyczące zastosowania zasady DNSH w przyszłości. Najważniejszy jest tu postulat, aby KE opracowała wyważone, a jednocześnie elastyczne podejście, uwzględniające różne konteksty krajowe, zapewniające spójny poziom stosowania i ograniczające obciążenia administracyjne dla państw członkowskich UE.

² Zob. Manuel Beltran Miralles, Thomas Gourdon, Isabelle Seigneur, Maria Arranz Padilla, Nicolas Pickard Garcia, [The implementation of the 'Do No Significant Harm' principle in selected EU instruments: A comparative analysis](#), Wspólne Centrum Badawcze, 19 grudnia 2023 r. i Eduardo Medeiros, [A comparison between rural and urban areas](#), Cohesion for Transitions Community of Practice, 6 czerwca 2024 r.

Kontekst zasady DNSH

Zgodnie z definicją zawartą w art. 17 rozporządzenia w sprawie taksonomii z 2020 r.³, zasada DNSH jest narzędziem ochronnym mającym na celu monitorowanie inicjatyw gospodarczych i niedopuszczenie, aby wyrządzały one znaczącą szkodę sześciu celom środowiskowym: łagodzenie zmian klimatu, adaptacja do zmian klimatu, zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola oraz ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów.

Aby działanie mogło otrzymać finansowanie, należy wykazać, że nie zaszkodzi żadnemu z tych sześciu celów. Jeśli nie można tego wykazać, projekt nie kwalifikuje się do finansowania. Zasada DNSH ma też za zadanie selekcjonować inwestycje o najwyższej efektywności środowiskowej, aby finansowanie otrzymały wyłącznie działania o minimalnym lub najbardziej pozytywnym wpływie na środowisko. Tym samym zasada DNSH przyczynia się również do podniesienia poziomu ambicji środowiskowych.

Zastosowanie zasady DNSH w różnych funduszach UE

Zasada DNSH została po raz pierwszy wprowadzona i zastosowana w 2021 r. w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Od tego czasu została rozwinięta i wdrożona w kilku innych strumieniach finansowania, tj. funduszach polityki spójności i InvestEU. Na dzień sporządzenia niniejszego raportu KE jest w trakcie opracowywania wytycznych dla Funduszu Modernizacyjnego i Społecznego Funduszu Klimatycznego, które staną się podstawą wspólnych, jednolitych wytycznych dotyczących wszystkich funduszy UE w kolejnej perspektywie budżetowej po 2027 r.

Zasada DNSH jest stosowana w różny sposób w różnych funduszach. Jak określono w rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności z 2021 r.⁴, państwa członkowskie przedstawiają ocenę zgodności z zasadą DNSH dla każdej reformy i inwestycji uwzględnionej w ich planach odbudowy i zwiększania odporności (KPO). Dodatkowe wytyczne techniczne, opublikowane w lutym 2021 r. i zaktualizowane w październiku 2023 r.⁵, szczegółowo określają, jak państwa członkowskie powinny stosować zasadę DNSH oraz jakie dowody należy przedstawić w celu wykazania zgodności.

W zależności od charakteru inwestycji lub reformy państwa członkowskie są zobowiązane do przeprowadzenia uproszczonej lub merytorycznej oceny DNSH. Jeśli dane działanie w 100% wspiera cel środowiskowy lub nie przewiduje się negatywnego wpływu, można zastosować uproszczoną ocenę. W przeciwnym razie konieczna jest ocena merytoryczna, zawierająca szczegółowe uzasadnienie i dowody zgodności z każdym celem środowiskowym. W wytycznych KE znajduje się lista różnych przykładów, które państwa członkowskie mogą wykorzystać, aby uzasadnić brak znaczących szkód.

³ Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie \(UE\) 2019/2088](#), EUR-Lex, 23, 18 czerwca 2020 r.

⁴ Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#), EUR-Lex, 12 lutego 2021 r.

⁵ Komisja Europejska, [Zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych technicznych dotyczących stosowania zasady „nie czyni poważnych szkód” na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#), Eur-Lex, 11 października 2023 r.

W przypadku funduszy polityki spójności zasada DNSH funkcjonuje nieco inaczej. Ma ona jedynie horyzontalne zastosowanie, co oznacza, że państwa członkowskie wykazują zgodność z zasadą DNSH „na poziomie definicji rodzajów działań”. Następnie muszą zapewnić, by środki uwzględnione w ich programach operacyjnych mieściły się w tych rodzajach działań. W przypadku podwójnego finansowania, gdy środki pierwotnie uwzględnione w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności otrzymują dodatkowe finansowanie w ramach programów polityki spójności, ocena zgodności z zasadą DNSH wynika z decyzji podjętej w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Pełne zasady przedstawiono w nocie wyjaśniającej Komisji w sprawie stosowania zasady DNSH w ramach polityki spójności⁶.

Mechanizmy weryfikacji i monitorowania

Podejścia w ramach tych strumieni finansowania różnią się pod względem sposobu weryfikacji zgodności z zasadą DNSH. W przypadku Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zgodność jest systematycznie weryfikowana poprzez integrację z odpowiednimi kamieniami milowymi i celami danego działania. Aby otrzymać kolejną transzę finansowania, państwa członkowskie muszą przedstawić wystarczające dowody, w tym dokumentację potwierdzającą, że zasada została właściwie zastosowana i zintegrowana. Dowody te są następnie oceniane przez KE przy składaniu wniosku o dalsze wypłaty. Jeśli Komisja uzna dowody za niewystarczające, płatności mogą zostać wstrzymane do czasu wprowadzenia odpowiednich poprawek.

W przypadku polityki spójności mechanizmy weryfikacji są jednak mniej rygorystyczne. Wystarczy proste uzasadnienie, aby wykazać, że rodzaje działań są zgodne z zasadą DNSH. Ponadto zgodność nie jest oceniana przez KE w momencie zatwierdzenia. Oznacza to, że krajowe instytucje zarządzające, poprzez audyty krajowe, stają się odpowiedzialne za nadzorowanie, w jaki sposób zasada jest stosowana i zintegrowana w danym naborze wniosków. Krajowe instytucje zarządzające mogą, ale nie muszą, wprowadzać kryteria DNSH na poziomie projektu poprzez nabór wniosków.

Opracowanie wytycznych DNSH i ich wdrożenie w przyszłości

Jak wspomniano powyżej, KE opracowuje obecnie nowe wytyczne dotyczące stosowania zasady DNSH w odniesieniu do Społecznego Funduszu Klimatycznego. W maju 2024 r. opublikowano zaproszenie do składania uwag, a następnie przeprowadzono ukierunkowane konsultacje obejmujące projekt wytycznych i załączniki sektorowe. Załączniki te zawierają listy wykluczeń dla działań, które z definicji są sprzeczne z zasadą DNSH, a także przykładowe dowody zgodności w niektórych sektorach. Przyjmuje się, że stosowanie zasady DNSH w przyszłości będzie zgodne z tym podejściem, a załączniki sektorowe będą dalej rozwijane w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla instytucji krajowych. Strategia ta ma stanowić podstawę jednolitych wytycznych mających zastosowanie do wszystkich funduszy UE w ramach kolejnej perspektywy finansowej.

Choć jest to krok naprzód, który prawdopodobnie wzmocni zasadę DNSH w następnym okresie programowania, należy również zwrócić uwagę na poprawę jej stosowania w bieżącym okresie w ramach

⁶ Komisja Europejska, [Nota wyjaśniająca Komisji w sprawie stosowania zasady „nie czyni poważnych szkód” w ramach polityki spójności](#), Komisja Europejska, 27 września 2021 r.

polityki spójności oraz funduszy Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Tym bardziej, że Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności wymaga, aby wszystkie środki zostały wypłacone do końca 2026 r., przez co najbliższe dwa lata będą kluczowe dla zapewnienia właściwej realizacji zasady DNSH. W obliczu coraz większej liczby projektów wdrażanych obecnie po długich opóźnieniach, istnieje pilna potrzeba dokładnej oceny sposobu stosowania zasady DNSH.

Kluczowe kwestie i główne wnioski z krajowych studiów przypadków

Stosowanie zasady DNSH w praktyce nadal jest źródłem problemów. Nasz raport identyfikuje szereg z nich w oparciu o monitorowanie konkretnych działań i programów finansowanych z funduszy UE. Poniżej szczegółowo omawiamy te kwestie, popierając je odpowiednimi studiami przypadków.

Przykłady pochodzą z sześciu państw członkowskich UE w Europie Środkowej i Wschodniej i dotyczą zarówno inwestycji z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak i funduszy polityki spójności. Zostały one wybrane w oparciu o bieżący monitoring oraz ich potencjał do naruszenia celu zasady DNSH, jakim jest zapobieganie szkodom dla środowiska lub ich łagodzenie.

Studia przypadków porównują pierwotne oceny DNSH przedłożone i zweryfikowane przez KE z ich faktycznym zastosowaniem na etapie realizacji, w tym wyborem projektów i naborem wniosków. W oparciu o kluczowe dla tych przypadków ustalenia podkreślamy obecne wyzwania wdrożeniowe i oceniamy, czy zasada DNSH przyniosła jakiegokolwiek dodatkowe korzyści w zakresie zapobiegania szkodliwym inwestycjom.



Bułgaria: Projekty drogowe i infrastrukturalne finansowane z polityki spójności

Kluczowe ustalenia:

- **Oceny zgodności z zasadą DNSH dla polityki spójności są zbyt ogólne, aby zapobiegać finansowaniu problematycznych działań.**
- **Oceny DNSH są przeprowadzane na bardzo niskim poziomie – są zbyt powierzchowne, aby wywierać realny wpływ, pełne sprzeczności i niespójności.**

Opis projektu

Niniejszy przypadek dotyczy oceny stosowania zasady DNSH w ramach określonego priorytetu programu „Połączenia Transportowe” w Bułgarii. Ponieważ program jest finansowany ze środków polityki spójności, nie ma obowiązku przeprowadzania oceny DNSH dla każdego działania wchodzącego w jego skład – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów zasada DNSH jest bowiem zasadą horyzontalną. Państwa członkowskie muszą jedynie przeprowadzić przegląd DNSH dla określonych typów działań (a więc grupy działań) w ramach jednego programu i upewnić się, że nie są one sprzeczne z zasadą DNSH. W efekcie wszystkie projekty wybrane w ramach danego rodzaju działania są uznawane za zgodne z zasadą DNSH, chociaż państwa członkowskie mogą wprowadzić dodatkowe mechanizmy kontroli na poziomie projektu (np. konkretne kryteria wyboru, szczegółowa ocena każdego projektu).

Jeden z priorytetów programu „Połączenia Transportowe” dotyczy rozwoju infrastruktury drogowej w ramach podstawowej sieci transeuropejskiej (TEN-T) oraz połączeń drogowych. W jego ramach finansowane będą kluczowe projekty infrastrukturalne w Bułgarii, które ze względu na swój charakter wiążą się z oczywistym ryzykiem wyrządzenia znacznych szkód dla środowiska. Organizacje pozarządowe uzyskały dostęp do dokumentu przygotowanego przez bułgarskie władze, oceniającego zgodność rodzajów działań, które mają być finansowane w ramach tego priorytetu, z zasadą DNSH.

Ocena DNSH dla projektów priorytetowych dotyczących infrastruktury drogowej

Ocena DNSH została przeprowadzona przez odpowiednie władze, tj. ministerstwa transportu i środowiska. Dokument ten nie został upubliczniony ani skonsultowany z zainteresowanymi stronami, ale udostępniono go komitetowi monitorującemu na wniosek jednego z jego członków. Dzięki temu możliwe było ustalenie, jak władze podchodziły do kwestii zgodności DNSH w niektórych projektach.

Po pierwsze, przyjęte podejście jest wadliwe, gdyż ocena łączy zarówno ogólny priorytet, jak i różne projekty w jego ramach, zamiast (zgodnie z wytycznymi KE) oceniać bezpośredni wpływ na poziomie projektu lub na poziomie systemowym.

Co do treści, ocena jest bardzo ogólnikowa i niepoparta dowodami ani jasnymi faktami uzasadniającymi przyjęte rozumowanie. Na przykład w ocenie dotyczącej łagodzenia skutków zmian klimatu stwierdza się, że działanie doprowadzi do znacznej redukcji emisji gazów cieplarnianych, gdyż „rozwój infrastruktury drogowej wzdłuż sieci TEN-T zlikwiduje wąskie gardła i stworzy brakujące połączenia”, a zatem będzie mieć „pozytywny wpływ na poprawę ruchu drogowego, optymalną prędkość pojazdów oraz skrócenie czasu podróży”.

Powyższe twierdzenie nie jest poparte żadnymi danymi. Co gorsza, jest ono sprzeczne z bułgarskim Krajowym Planem na rzecz Energii i Klimatu 2030, w którym wskazano, że sektor transportu zajmuje drugie miejsce pod względem udziału w emisjach CO₂, a udział pasażerskiego i towarowego transportu drogowego będzie się nadal zwiększać. Wzrost emisji wynika w dużej mierze właśnie z systematycznej priorytetyzacji rozbudowy i modernizacji sieci drogowej, co przyciąga coraz więcej użytkowników do tej najbardziej emisyjnej formy transportu.

Drugi argument dotyczący „likwidacji wąskich gardeł” również jest błędny, ponieważ obecnie przyjęte warianty (wąwóz Kresna planowany na 90 km/h, a tunel Shipka na 80 km/h) spowodują powstanie wąskich gardeł w korytarzach TEN-T przez cały okres ich eksploatacji.

Tunel Shipka jest proponowany jako część dwóch gałęzi sieci TEN-T. Istnieje jednak alternatywna opcja: modernizacja trasy przez Przełęcz Republiki, pozwalająca na optymalne wykorzystanie jej przepustowości. Alternatywa ta nie została jednak wzięta pod uwagę podczas procedury OOS, mimo że znajduje się na niższej wysokości niż tunel (co oznacza mniejsze emisje spalin przez jazdę na niższej wysokości). Oprócz tego nie wzięto pod uwagę emisji gazów cieplarnianych podczas budowy tunelu Shipka.

Poza przeglądem wybranej opcji ocena nie bierze pod uwagę środków łagodzących dla całego projektu transportowego, takich jak zmniejszenie ruchu drogowego w wąwozie Kresna poprzez modernizację usług kolejowych lub wprowadzenie zeroemisyjnych publicznych linii autobusowych.

Ocena jest również pozytywna w odniesieniu do celu ochrony bioróżnorodności, mimo że nie jest poparta analizą ryzyka ani potencjalnego wpływu działań na środowisko. Takie ryzyko to m.in. fakt, że prace budowlane są zlokalizowane na obszarach wrażliwych pod względem różnorodności biologicznej lub w ich pobliżu. W przypadku wszystkich projektów odpowiednia ocena oraz OOS nie opierają się na ustalonych celach ochrony przyrody. Istnieją środki łagodzące dla wąwozu Kresna, ale KE słusznie uważa ich skuteczność za niepewną, a tym samym niezgodną z wymogami dyrektywy siedliskowej.

Wnioski

Pomimo niespójności oceny DNSH oraz wadliwie sporządzonej OOS, program transportowy został zatwierdzony przez KE bez żadnych zmian. W ten sposób znaczne środki unijne zostały przeznaczone na projekty potencjalnie szkodliwe dla klimatu, środowiska i bioróżnorodności. Ani OOS, ani ocena DNSH nie były w stanie zidentyfikować problematycznych kwestii związanych z ochroną bioróżnorodności,

zaprojektować i zaproponować odpowiednich środków łagodzących ani spełnić swojego podstawowego celu, jakim jest wdrożenie zasady ochrony środowiska i stosowanie zasady ostrożności.



Czechy: Modernizacja systemów dystrybucji ciepła w sieciach ciepłowniczych

Kluczowe ustalenia:

- **Władze krajowe nie weryfikują ocen DNSH.**
- **Nie ma żadnej kontroli realizacji projektu aż do momentu jego ukończenia, co może trwać kilka lat.**
- **Kryteria są zbyt słabe i nadal dopuszczają wykorzystanie gazu ziemnego.**
- **Oceny nie są dostępne publicznie.**

Czeski plan odbudowy i zwiększania odporności (KPO) zawiera środek mający na celu modernizację dystrybucji ciepła w sieciach ciepłowniczych. Nabór wniosków został uruchomiony w 2022 r. i zamknięty w 2023 r. Program ma na celu modernizację systemu dystrybucji ciepła w sieciach ciepłowniczych. Część systemu dystrybucji ciepła składa się ze stosunkowo nieefektywnych energetycznie rurociągów parowych o względnie wysokich stratach ciepła. Celem inwestycji jest zatem osiągnięcie oszczędności w zasobach energii pierwotnej poprzez modernizację systemu dystrybucji ciepła (sieci parowe, sieci ciepłej wody), w tym systemów sterowania, stacji przesyłowych i przepompowni na sieciach cieplnych. Możliwe jest również wsparcie rozbudowy istniejących systemów zaopatrzenia w ciepło, ale nie budowa zupełnie nowych systemów. Inwestycje nie obejmują więc źródeł ciepła (które są wspierane z Funduszu Modernizacyjnego).

Interwencja DNSH na papierze

Nabór wniosków zawierał określone warunki mające na celu zapewnienie zgodności z zasadą DNSH:

- Musi nastąpić redukcja emisji CO₂ o co najmniej 15% i zużycia energii pierwotnej o co najmniej 15% w porównaniu z poziomem bazowym. Aby ocenić korzyści wynikające z wdrożenia działań oszczędnościowych, należy jasno określić wartości dla obu monitorowanych wskaźników.
- Środki uzyskują wnioskowane wsparcie tylko wtedy, gdy są częścią „efektywnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych” (w rozumieniu art. 2 pkt 41 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej – dyrektywa 2012/27/UE), tj. systemów ciepłowniczych lub chłodniczych, w których wykorzystuje się w co najmniej 50% energię ze źródeł odnawialnych, lub w co najmniej 50 % ciepło odpadowe, lub w co najmniej 75 % ciepło pochodzące z kogeneracji, lub w co najmniej 50 % połączenie takiej energii i ciepła.

- Po zakończeniu prac pomocniczych należy rozpocząć prace modernizacyjne źródeł związanych z produkcją energii elektrycznej lub ciepła i zakończyć je najpóźniej do 2030 r., żeby spełniały wymogi Wytycznych technicznych dotyczących stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” (2021/C58/01); nie można wykorzystywać stałych paliw kopalnych jako źródła ciepła, oprócz paliw spełniających kryteria produkcji ciepła w oparciu o gaz ziemny, określone w załączniku III do Wytycznych technicznych dotyczących stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód”:
 - środki są związane z przyszłościową, elastyczną i skuteczną produkcją energii elektrycznej opartą na gazie lub skojarzoną gospodarką energetyczną opartą na gazie, w przypadku których emisje gazów cieplarnianych wynoszą poniżej 250 gCO₂/kWh przez cały okres eksploatacji; lub
 - środki te są związane z przyszłościową, elastyczną i skuteczną produkcją energii elektrycznej opartą na gazie lub skojarzoną gospodarką energetyczną opartą na gazie, w przypadku których umożliwiono wykorzystanie odnawialnych i niskoemisyjnych gazów.

Kryteria te są same w sobie zdecydowanie zbyt słabe, aby stymulować dekarbonizację, ponieważ dopuszczają inwestycje w gaz ziemny.

Realizacja zasady DNSH w praktyce

W tym przypadku zasada DNSH miała bezpośredni wpływ na warunki, od których uzależniono wsparcie. W praktyce jednak kontrola nad stosowaniem kryteriów DNSH pozostaje niejasna. Z informacji uzyskanych od urzędnika Ministerstwa Przemysłu odpowiedzialnego za wdrażanie tego konkretnego komponentu wynika, że w ramach ubiegania się o finansowanie każdy wnioskodawca musiał wypełnić specjalny arkusz DNSH.

W dokumencie wnioskodawca musiał zadeklarować, że działania związane z odpowiednimi środkami w ramach wniosku o wsparcie z planu odbudowy i zwiększania odporności są zgodne z zasadą DNSH w myśl Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w odniesieniu do trzech wyżej wymienionych pozycji. Ponadto wnioskodawca musiał wykazać, czy i w jaki sposób wdrożenie środka nie wyrządzi znaczących szkód celom środowiskowym.

Odpowiedzialność spoczywa zatem wyłącznie na wnioskodawcach. Przyjmuje się, że jeżeli wnioskodawca zadeklarował spełnienie kryteriów DNSH, to jest to prawdą. W momencie podjęcia decyzji o przyznaniu dotacji informacja o spełnieniu kryteriów DNSH nie jest już istotna, ponieważ nie przeprowadza się dalszej oceny.

Planowana jest kontrola ex post w celu weryfikacji, czy wnioskodawcy, którzy otrzymali finansowanie, podali prawidłowe informacje, ponieważ obecnie to wnioskodawca musi zadeklarować, że faktycznie spełnia kryteria DNSH. Gwarancja leży po stronie wnioskodawcy. Rozumie się, że jeśli którekolwiek z kryteriów nie zostanie spełnione, zwycięskie projekty będą musiały zwrócić wypłacone im środki. W przypadku warunku dotyczącego harmonogramu prac modernizacyjnych dotyczących źródeł związanych z produkcją energii elektrycznej lub ciepła, może to być jednak oceniane dopiero po 2030 r.

Z tego względu, mimo że nabór wniosków został zamknięty pod koniec 2023 r., obecnie brak jest ogólnego podsumowania ocen DNSH. Wynika to z faktu, że nabór nie został oceniony – założono po prostu, że wszystkie projekty, które otrzymały finansowanie, automatycznie spełniają kryteria DNSH.

Jeśli chodzi o przejrzystość i upublicznienie ocen, według władz nie jest możliwe opublikowanie ich w całości – dokumenty zawierają tajemnice handlowe poszczególnych firm, więc dużą część tekstu należałoby zredagować. Nie przewidziano zatem żadnej formy publicznego ujawnienia tych danych.

Wnioski

Przyjęte kryteria są zbyt słabe dla ciepłownictwa komunalnego, ponieważ pod pewnymi warunkami dopuszczają inwestycje w gaz ziemny. W przypadku Republiki Czeskiej przed przyznaniem dotacji nie przeprowadza się jednak kompleksowej oceny nawet tak słabych kryteriów. To wnioskodawcy są odpowiedzialni za stwierdzenie, czy spełniają kryteria DNSH, a władze krajowe nie poddają tego krytycznej weryfikacji. Nie przewiduje się również innych kontroli przed wdrożeniem projektu. Jeśli wnioskodawcy podadzą we wniosku nieprawidłowe informacje lub nie zrealizują planu prac, zostaną ukarani w formie zwrotu dotacji. Jest to jednak ocena ex post, która nie stanowi części procesu selekcji. W związku z tym nie jest jasne, jaki dodatkowy wpływ na konkretny projekt wywiera DNSH, co okaże się dopiero po realizacji projektu za kilka lat.



Estonia: Rail Baltica

Kluczowe ustalenia:

- **Oceny DNSH nie zawsze uwzględniały bezpośrednie skutki całego projektu**
- **Szerszy, skumulowany wpływ potencjalnych szkód dla środowiska nie został odpowiednio oceniony.**

Opis projektu

Rail Baltica to duży projekt infrastrukturalny obejmujący budowę nowoczesnej sieci kolejowej o długości 870 kilometrów, łączącej Estonię, Łotwę i Litwę z europejskim systemem transportowym. Projekt, będący obecnie w fazie budowy, napotkał wiele wyzwań, w tym ograniczone zasoby, rosnące koszty i ciągłe opóźnienia. Zyskał on jednak silne poparcie ze strony rządów krajowych i UE jako obietnica przekształcenia infrastruktury transportowej w regionie Morza Bałtyckiego na nadchodzące lata.

Niestety, mimo ogólnych korzyści środowiskowych wynikających z podróży koleją, obecnie wybrana trasa będzie mieć trwałe konsekwencje ekologiczne dla regionu Morza Bałtyckiego, takie jak utrata, fragmentacja oraz zakłócenia siedlisk oraz bezpośrednia śmiertelność gatunków.

Projekt otrzymał częściowe finansowanie w wysokości 31,05 mln EUR z estońskiego Krajowego Planu Odbudowy, przeznaczone konkretnie na budowę kilku wiaduktów wzdłuż trasy Rail Baltica. Zgodnie z kryteriami funduszu przeprowadzono ocenę mającą zagwarantować, że inwestycja nie spowoduje znaczących szkód dla środowiska. Pozytywna decyzja została podjęta pod warunkiem zastosowania działań łagodzących wszelkie negatywne skutki dla lokalnego środowiska.

W ramach oceny oddziaływania na środowisko (OOS), przeprowadzonej w fazie planowania, nie stwierdzono znaczących bezpośrednich skutków dla chronionych obszarów naturalnych. W ocenie zastosowano jednak „tąktykę salami” – wpływ na środowisko mniejszych części projektu oceniano w oderwaniu od siebie. W rezultacie nie oceniono szerszego skumulowanego wpływu inwestycji na estońskie ekosystemy i łączność siedlisk.

Interwencja DNSH na papierze

Ocena DNSH wiaduktów Rail Baltica została przeprowadzona przez ekspertów środowiskowych z niezależnych firm konsultingowych Hendrikson i Civitta, posiadających doświadczenie w przeprowadzaniu strategicznych OOS i OOS. Ocena, dostępna na stronie internetowej estońskiej instytucji zarządzającej

funduszami strukturalnymi, wskazuje brak konfliktu interesów pomiędzy firmą konsultingową a wykonawcami projektu, a zatem można ją uznać za niezależną.

Według naszych informacji ocena zgodności z zasadą DNSH nie została jednak poddana konsultacjom społecznym ani nie przeprowadzono otwartej debaty publicznej. Choć KE przeanalizowała ocenę DNSH w ramach procesu zatwierdzania zmienionego planu odbudowy i zwiększania odporności, nie przekazała informacji zwrotnych estońskim organom zarządzającym⁷.

Ocena została przeprowadzona zgodnie z listą kontrolną dotyczącą zasady DNSH zawartą w Załączniku I do zawiadomienia Komisji w sprawie wytycznych technicznych⁸. Konsultanci przeanalizowali każdy z sześciu celów środowiskowych, aby określić, które z nich wymagają oceny merytorycznej, oraz przedstawili krótkie uzasadnienia dla tych, które nie wymagały takiej oceny, zgodnie z instrukcjami przedstawionymi w kroku 1 zawiadomienia⁹.

Dla każdego działania określono cele środowiskowe wymagające oceny merytorycznej, zgodnie z częścią 2 listy kontrolnej dotyczącej zasady DNSH¹⁰. W przypadku inwestycji w wiadukty Rail Baltica oceny merytorycznej wymagały cztery z sześciu celów środowiskowych: zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola oraz ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów.

Realizacja zasady DNSH w praktyce

Choć w ocenie podjęto godny uznania wysiłek, by ocenić wpływ budowy wiaduktów zgodnie z wytycznymi KE, nie uwzględniono w niej wpływu całego projektu Rail Baltica, w tym jego skutków pośrednich, na przyrodę i bioróżnorodność. Wprawdzie przeprowadzono dwie oceny w celu zrozumienia społeczno-gospodarczych i przyrodniczych skutków budowy¹¹, utrzymania i eksploatacji projektu¹², ale żadna z nich nie zbadała elementu „znaczących szkód” z taką szczegółowością, jaką określają wytyczne Komisji dotyczące zasady DNSH.

W efekcie powstał paradoks: podczas gdy wiadukty, czyli konkretny odcinek Rail Baltica, uznano za niepowodujące znaczących szkód, tego samego wniosku nie można wyciągnąć w odniesieniu do całego projektu, którego są częścią. Budowa nowych torów kolejowych zamiast wykorzystania istniejącej infrastruktury w efekcie podzieli Estonię, powodując fragmentację wielu siedlisk i wywołując gwałtowny wzrost popytu na materiały budowlane.

⁷ Informacje oparte na bezpośredniej wymianie e-maili z urzędnikiem państwowym.

⁸ Komisja Europejska, [Zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych technicznych dotyczących stosowania zasady „nie czyni poważnych szkód” na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#), EUR-Lex, 11 października 2023 r., s. 11–12.

⁹ Tamże, s. 8–9.

¹⁰ Tamże, s. 11–12.

¹¹ Hendrikson & Ko, [Olemaoleva raudtee koridori kasutamise võimalikkus Rail Balticu raudtee trassi asukohana](#), Hendrikson & Ko, 23 września 2013 r.

¹² Rail Baltica, Hendrikson & Ko, [Study on climate change impact assessment for the design, construction, maintenance and operation of Rail Baltica railway](#), Rail Baltica, Hendrikson & Ko, 15 lutego 2019 r.

Niepokojące jest to, że w ocenie DNSH uznano przewidywany wpływ na bioróżnorodność i jakość siedlisk za znaczący jedynie w perspektywie krótkoterminowej, pomimo trwałych skutków wylesiania. Wycinka lasu w celu innego użytkowania gruntów ma w oczywisty sposób długoterminowe konsekwencje dla bioróżnorodności. Projekt Rail Baltica wymaga w nadchodzących latach wycinki 860 hektarów lasu. Tak znaczący wpływ, w połączeniu z planami wylesiania gruntów na potrzeby wojskowe, prawdopodobnie uniemożliwi Estonii osiągnięcie celów w zakresie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa¹³.

Oprócz pominięcia bezpośrednich skutków budowy wiaduktów, obawy budzi również niewystarczająca ocena skutków pośrednich. Ocena DNSH dotycząca wiaduktów powinna uwzględniać cały cykl życia działań wywołanych przez projekt. Choć pojawiają się w niej niektóre elementy analizy cyklu życia, jej głównym punktem odniesienia jest lokalny kontekst, skoncentrowany na etapach budowy i eksploatacji, szczególnie w strefach budowy wiaduktów, gdzie ruch kolejowy nie stanowi zagrożenia dla powierzchniowych ani podziemnych zasobów wodnych.

Ocena skutków pośrednich i środków łagodzących jest niewystarczająco szczegółowa. Choć uwzględniono w niej utratę siedlisk spowodowaną pozyskiwaniem, transportem i przechowywaniem materiałów budowlanych, niewystarczająco wyjaśniono, w jaki sposób przełoży się to na konkretne działania. Zakres oceny powinien zostać rozszerzony tak, aby obejmował wszystkie etapy, w których mogą wystąpić najbardziej znaczące szkody – budowę, użytkowanie i koniec cyklu życia.

Jednym z istotnych pośrednich skutków projektu Rail Baltica jest zwiększona presja na pozyskanie materiałów budowlanych i otwieranie nowych kamieniołomów. Chociaż ocena DNSH wskazuje, że jako materiał wypełniający można wykorzystać kruszywo wyprodukowane z już składowanych odpadów łupków bitumicznych, pomija dodatkowe zapotrzebowanie stwarzane przez projekt. Budowa torów kolejowych Rail Baltica znacznie zwiększy popyt na mineralne materiały budowlane: w latach 2023–2028 będzie to dodatkowe ponad 2,3 miliona metrów sześciennych rocznie w porównaniu z poziomami z 2021 roku¹⁴. Ten gwałtowny wzrost popytu wywrze dodatkową presję na ekosystemy i bioróżnorodność.

Co więcej, ostatnie wydarzenia w regionie Pärnu ujawniły krytyczny problem strategii łagodzenia skutków dla środowiska zastosowanych w projekcie Rail Baltica. W marcu 2024 r. wyszła na jaw wycinka ponad 63 hektarów lasów wyznaczonych jako siedlisko głuszca, chronionego gatunku ptaka^{15,16}. Jak na ironię, obszar ten miał stanowić strefę kompensacyjną, mającą zrównoważyć wpływ budowy linii kolejowej na środowisko.

W takich sytuacjach Komisja Europejska powinna podjąć kroki w celu zagwarantowania, że powstałe szkody nie zostaną poniesione kosztem podatników. Takie incydenty uwypuklają również istotne kwestie

¹³ Johannes Voltri, [Kliimaeesmärgi täitmiseks peaks peatama metsaraie ja Nursipalu arendamise](#), ERR.ee, 30 kwietnia 2024 r.

¹⁴ Loora-Elisabet Lomp, [Riigikontroll: uute karjäärideta jäävad maanteed ja Rail Baltic ehitamata](#), „Postimees”, 30 listopada 2022 r.

¹⁵ Aivar Pau, [Suur looduskahju Pärnumaal. RMK korraldas keskkonnaameti loal ulatuslikke lageraieid metsise kaitsealadel](#), „Forte”, 5 marca 2024 r.

¹⁶ Carmen Kilvits, Farištamo Eller, [Clearcutting chaos: A bumpy ride for Estonia's conservation areas](#), CEE Bankwatch Network, 15 kwietnia 2024 r.

w zarządzaniu środkami kompensacyjnymi i budzą poważne obawy co do ich skuteczności w zapobieganiu szkodom środowiskowym.

Wnioski

W ocenie DNSH przeanalizowano wpływ budowy wiaduktów Rail Baltica zgodnie z wytycznymi Komisji, ale w niewystarczającym stopniu uwzględniono pośrednie skutki i ogólny bezpośredni wpływ całego projektu na przyrodę i bioróżnorodność. W rezultacie inwestycję w wiadukty uznano za niepowodującą znacznych szkód, co nie jest prawdą w odniesieniu do całego projektu. Biorąc pod uwagę zwiększoną presję na środowisko, którą projekt wywiera bezpośrednio i pośrednio, konieczne jest konsekwentne stosowanie podejścia ostrożnościowego każdorazowo, gdy istnieją wątpliwości co do tego, czy finansowanie UE może bezpośrednio lub pośrednio prowadzić do degradacji środowiska. Aby zasada DNSH była skuteczna, należy wprowadzić mechanizm zapewniający przeprowadzenie oceny DNSH w kontekście całego projektu, a nie jego oderwanych fragmentów.



Łotwa: Inwestycje ograniczające ryzyko powodziowe w ramach krajowego planu

Kluczowe ustalenie:

- Aby oceny DNSH były dokładniejsze i oparte na dowodach ocenianie i monitorowanie zgodności z zasadą DNSH musi być niezależne.

Opis projektu

Jedno z działań w ramach łotewskiego planu odbudowy i zwiększania odporności ma na celu poprawę odporności Łotwy na powódzie poprzez finansowanie projektów w usprawnienie krajowej infrastruktury przeciwpowodziowej. Najwcześniejsza wersja tego działania obejmowała plany renowacji uregulowanych odcinków wolno płynących rzek, stacji pomp polderowych i zapór ochronnych. Środek ten jest częścią szerszych wysiłków mających na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu i wspieranie równowagi środowiskowej¹⁷. Całkowity koszt inwestycji wynosi 32,967 miliona euro, a jej celem jest ochrona 59 000 hektarów ziemi przed powodzią.

Cel inwestycji jest zrozumiały, ponieważ prognozowane zmiany klimatu znacznie zwiększą ryzyko powodzi w przyszłości. W najgorszych projektowanych scenariuszach zmian klimatu straty finansowe spowodowane powodzią w UE mogą wzrosnąć niemal sześciokrotnie. Ponadto liczba osób, których domy zostaną dotknięte powodzią, może się potroić, osiągając pół miliona osób rocznie¹⁸.

W trakcie realizacji tej inwestycji miały jednak miejsce liczne dyskusje i spory między wykonawcą, Ministerstwem Rolnictwa, Państwową Agencją Nieruchomości, organizacjami pozarządowymi zajmującymi się ochroną środowiska oraz Komisją Europejską. Główne zastrzeżenia zgłoszone przez organizacje pozarządowe dotyczyły tego, że niektóre działania mające łagodzić ryzyko powodziowe, zwłaszcza renowacja uregulowanych odcinków wolno płynących rzek, mogły być potencjalnie szkodliwe dla stanu ekologicznego siedlisk chronionych przez UE – mikrosiedlisk rzecznych istotnych dla różnych gatunków oraz siedlisk mokradłowych otaczających niektóre uregulowane rzeki.

¹⁷ Ministerstwo Finansów Republiki Łotewskiej, [Latvia's recovery and resilience plan, Annex 2: Costs and Funding](#), Ministerstwo Finansów Republiki Łotewskiej, dostęp: 15 kwietnia 2023 r.

¹⁸ Wspólne Centrum Badawcze UE, [Facing increasing river flood risk in Europe: adaptation measures can save lives and billions of euros](#), EU Science Hub, 6 lutego 2023 r.

Pierwsze zastrzeżenia zostały zgłoszone przez organizacje ekologiczne za pośrednictwem Rady Konsultacyjnej ds. Środowiska¹⁹ i dotyczyły wysokiego ryzyka dla obszarów o dużej bioróżnorodności, głównie terenów podmokłych na obszarach Natura 2000. Po omówieniu tych zastrzeżeń z wykonawcą, najbardziej ryzykowne projekty zostały usunięte z inwestycji na wczesnych etapach pierwotnego planu odbudowy i zwiększania odporności. Jednak w zmienionym planie odbudowy i zwiększania odporności przedłożonym wraz z rozdziałem REPowerEU dodano nowe projekty, w tym potencjalnie problematyczną renowację kanału odwadniającego rzeki Bolupe.

Projekt został następnie wycofany po podniesieniu obaw środowiskowych przez organizacje pozarządowe i Komisję Europejską, a najprawdopodobniej także z powodu braku czasu na jego realizację w wyniku niepewnych wymogów środowiskowych określonych przez instytucje kontrolne na Łotwie. Film dokumentalny przygotowany przez CEE Bankwatch Network i Green Liberty przedstawia historię Bolupe oraz potrzebę poprawy istniejących praktyk łagodzenia ryzyka powodziowego na Łotwie²⁰.

Pierwotna lista 29 obiektów załączona do łotewskiego KPO obejmowała 9 stacji pomp, 15 zapór ochronnych i renowację pięciu wolno płynących rzek. Po wszystkich wprowadzonych zmianach remont obejmie teraz jednak 21 obiektów infrastrukturalnych, co według inwestorów do 2026 r. zmniejszy ryzyko powodziowe na 15 363 hektarach²¹. Nowa lista wyklucza wszystkie wolno płynące rzeki i koncentruje się niemal wyłącznie na remoncie stacji pomp i zapór ochronnych. Z punktu widzenia oceny DNSH spowodowało to mniejsze ryzyko negatywnego wpływu na przyrodę i bioróżnorodność, ponieważ wyremontowane zostaną tylko istniejące stacje pomp i zapory ochronne.

Interwencja DNSH na papierze

Biorąc pod uwagę skomplikowany charakter inwestycji i jej potencjalne negatywne skutki dla przyrody i bioróżnorodności, na papierze oceny DNSH były bardzo ambitne i uspokajające. Autorzy oceny oparli się na istniejących środkach prawnych (OOŚ i inne procedury oceny) w celu złagodzenia negatywnego wpływu poszczególnych projektów, a także na integracji elementów „zielonej infrastruktury”, takich jak zbiorniki sedymentacyjne i sztuczne mokradła.

Do pierwszej wersji łotewskiego planu odbudowy została dołączona sumaryczna ocena DNSH dla całej inwestycji dotyczącej łagodzenia ryzyka powodziowego²². Dodatkowo została ona później zaktualizowana o indywidualne oceny dla trzech kategorii projektów: remont stacji pomp, remont zapór ochronnych i renowacja uregulowań wolno płynących rzek²³. W ocenie wskazano brak negatywnego wpływu na zrównoważone użytkowanie i ochronę wód, argumentując, że:

¹⁹ Rada Konsultacyjna ds. Środowiska, [A committee of elected NGOs operating as consultative structure regarding environmental issues in Latvia](#), Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rozwoju Regionalnego, dostęp: 24 czerwca 2024 r.

²⁰ Green Liberty, [Upēm jādod telpa/Give rivers space](#), YouTube, 28 listopada 2023 r.

²¹ Rada Ministrów Republiki Łotewskiej, [Par Latvijas Atveseļošanas un noturības mehānisma plāna papildinājumu](#), likumi.lv, 23 września 2023 r.

²² Ministerstwo Finansów Republiki Łotewskiej, [1. pielikums Latvijas Atveseļošanas un noturības mehānisma plānam - principa "Nenodarīt būtisku kaitējumu" novērtējums](#), esfondi.lv, 18 maja 2021 r.

²³ Ministerstwo Finansów Republiki Łotewskiej, [1. Pielikums Latvijas Atveseļošanas un noturības mehānisma plāna papildinājumam - principa "Nenodarīt būtisku kaitējumu novērtējums](#), esfondi.lv, 15 listopada 2023 r.

- działania zmniejszą przenikanie substancji zanieczyszczających do wód powierzchniowych i gruntowych;
- przywrócenie zbiorników sedymentacyjnych przed stacjami pomp zwiększy ich zdolność do wychwytywania składników odżywczych, cząstek gleby i materii organicznej zanim dostałyby się do zbiorników wodnych, poprawiając tym samym ich stan ekologiczny;
- usunięcie powalonych drzew i nadmiaru rumoszu poprawi jakość ekologiczną zbiorników wodnych, zmniejszając erozję brzegów oraz zwiększając poziom tlenu i bioróżnorodności;
- jeśli będzie tego wymagać ustawodawstwo krajowe, dla planowanych działań zostanie przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko.

W odniesieniu do bioróżnorodności w ocenie stwierdzono, że środek nie będzie miał negatywnego wpływu na bioróżnorodność i ekosystemy, ponieważ:

- rozwiązania oparte na „zielonej infrastrukturze” lub infrastrukturze integrującej rozwiązania oparte na przyrodzie będą traktowane priorytetowo;
- przez zastosowanie niezbędnych środków zapobiegawczych i łagodzących projekt nie wywoła żadnych zakłóceń dla gatunków lub siedlisk ani podczas budowy, ani eksploatacji; oraz
- jeśli będzie tego wymagać ustawodawstwo krajowe, dla planowanych działań zostanie przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko.

Dla każdego projektu objętego inwestycją, zarówno dla pierwotnej²⁴, jak i poprawionej wersji planu²⁵, przeprowadzono również indywidualne oceny zgodności z zasadą DNSH, jednak były one w większości powtórzeniem obietnic podanych w ocenach podsumowujących inwestycję jako całość.

W tabeli mechanizmu weryfikacji załączonej do porozumienia operacyjnego między Komisją Europejską a Łotwą²⁶ podkreślono również, że jako dowód zgodności z zasadą DNSH: 1) w celu oceny wpływu proponowanych środków na chronione gatunki i siedliska zostaną uwzględnione „odpowiednie oceny”, o których mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej; 2) oceny te powinny zostać przeprowadzone dla wszystkich projektów zlokalizowanych na obszarach wrażliwych pod względem różnorodności biologicznej lub w ich pobliżu (co oznacza głównie obszary Natura 2000); 3) nie powinny stwierdzać pogorszenia netto stanu zbiorników wodnych, zgodnie z art. 4.7 ramowej dyrektywy wodnej.

²⁴ Ministerstwo Finansów Republiki Łotewskiej, [1.pielikums Latvijas Atveseļošanas un noturības mehānisma plānam- principa "Nenodarīt būtisku kaitējumu" novērtējuma pielikums 1.3.1.2.i](#), esfondi.lv, 18 maja 2021 r.

²⁵ Rada Ministrów Republiki Łotewskiej, [Par Latvijas Atveseļošanas un noturības mehānisma plāna papildinājumu](#), likumi.lv, 23 września 2023 r.

²⁶ Ministerstwo Finansów Republiki Łotewskiej, Komisja Europejska, [Recovery and Resilience Facility Operational arrangements between the European Commission and Latvia](#), vestnesis.lv, 16 lutego 2022 r.

Realizacja zasady DNSH w praktyce

Ocena DNSH przeprowadzona przez Ministerstwo Rolnictwa nie może być uznana za niezależną, ponieważ beneficjentem inwestycji jest przedsiębiorstwo państwowe. Ocena ta nie zdołała realistycznie uchwycić i uwzględnić potencjalnych negatywnych skutków obecnie dominujących praktyk odwadniania na Łotwie, zwłaszcza w odniesieniu do renowacji uregulowanych rzek.

- W wielu przypadkach rzeki, które zostały uregulowane 60–70 lat temu, zaczęły odzyskiwać naturalne struktury i elementy, takie jak meandry i mikrosiedliska ważne dla różnych gatunków.
- W większości przypadków renowacja uregulowanej rzeki polega na przywróceniu pierwotnych parametrów wykopanego kanału, co oznacza całkowite przekopanie rzeki. Taka praktyka niszczy różnorodne mikrosiedliska, które powstały od czasu pierwszej regulacji. Ponieważ przewidują to przepisy dotyczące melioracji wodnych i ułatwia to dostęp do rzeki, często wycina się drzewa i inną roślinność porastającą brzegi rzeki – choć wiadomo, że umiarkowane zacienienie drzewami poprawia jakość wody w rzece, ograniczając jej zarastanie glonami i roślinnością wodną, a także zabezpiecza brzegi przed erozją²⁷. Z doświadczeń organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska wynika, że te działania prowadzą często do przyspieszonego zarastania rzeki i pogorszenia jakości wody, choć brak jest obecnie systematycznych danych z monitoringu, aby udowodnić to twierdzenie²⁸.
- W projektach tych prawie zawsze wprowadza się elementy zielonej infrastruktury, jednak ich skala jest niewystarczająca – jeden zbiornik sedymentacyjny lub sztuczne mokradła na końcu modernizowanego odcinka rzeki nie zrównoważą szkód spowodowanych wycinką drzew i ponownym przekopaniem koryta do stanu praktycznie przypominającego kanał lub rów na całym (czasem kilkudziesięciokilometrowym) odcinku uregulowanej rzeki.
- Reżimy hydrologiczne przylegających siedlisk zalewowych o znaczeniu dla UE nie zawsze są przestrzegane, a w wielu przypadkach działania renowacyjne nie uwzględniają zaleceń dotyczących przywrócenia łączności między rzeką a jej terenami zalewowymi, mimo że takie działania są często uwzględniane w planach gospodarowania wodami na obszarze dorzecza danych rzek²⁹.

Ryzyko niezgodności z zasadą DNSH doprowadziło do licznych zmian i niepotrzebnych sporów między inwestorem, organizacjami pozarządowymi zajmującymi się ochroną środowiska a Komisją Europejską. Usunięcie projektów dotyczących wolno płynących rzek pozwoliło wyeliminować większość zagrożeń dla bioróżnorodności w ramach tej inwestycji. Niestety, oznaczało to również, że w tych lokalizacjach nie rozwiązano problemów związanych z ryzykiem powodziowym. Choć w ocenie DNSH oraz umowie operacyjnej obiecano przeprowadzanie odpowiednich ocen i ocen oddziaływania na środowisko, gdyby wymagały tego obowiązujące przepisy prawa, z naszej wiedzy wynika, że wykonawca starał się przede wszystkim unikać tego rodzaju przypadków z obawy przed niedotrzymaniem terminów, przynajmniej w

²⁷ Geo IT, [Udenstilpju un ūdensteču ilgspējīgās apsaimniekošanas un saglabāšanas vadlīnijas](#), ezeruzeme.lv, dostęp: 24 czerwca 2024.

²⁸ Green Liberty, [How far are we from sustainable flood risk mitigation practices?](#), Green Liberty, 28 marca 2023 r.

²⁹ Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rozwoju Regionalnego Republiki Łotewskiej, [River basing management plans](#), Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rozwoju Regionalnego Republiki Łotewskiej, 22 marca 2020 r.

przypadku uregulowanych rzek. Jeśli istniały dowody na to, że projekt renowacji uregulowanej rzeki wymagałby przeprowadzenia głębszej oceny, najprawdopodobniej prowadziło to do usunięcia projektu z finansowania w ramach instrumentu odbudowy i zwiększania odporności.

Tymczasem problem przestarzałych praktyk renowacyjnych nadal istnieje w ramach innych funduszy unijnych i krajowych. Choć wykorzystanie różnych elementów zielonej infrastruktury w finansowanych przez UE projektach renowacji kanałów odwadniających powoli rośnie, aby poprawić sytuację, konieczna jest zmiana podejścia w kierunku zapewnienia rzekom większej przestrzeni.

Potrzeba przywrócenia naturalnych ekosystemów terenów podmokłych i rzecznych jest wspierana przez ramową dyrektywę wodną UE³⁰. Dyrektywa powodziowa³¹ także podkreśla, że plany zarządzania zagrożeniem powodziowym powinny zapewnić rzekom więcej przestrzeni i w miarę możliwości uwzględniać utrzymanie lub odtworzenie terenów zalewowych. Niedawne badanie przeprowadzone przez Wspólne Centrum Badawcze UE i opublikowane w czasopiśmie Nature³² wskazuje, że zmniejszenie szczytów powodziowych przy użyciu zbiorników retencyjnych, takich jak aluwialne łąki i lasy, torfowiska i inne tereny podmokłe, jest jednym z najbardziej opłacalnych ekonomicznie rozwiązań. Wymaga to jednak zmiany dominujących praktyk, w szczególności w odniesieniu do przepisów prawa, czym ministerstwa i zainteresowane strony musiałyby wspólnie się zająć, przy wsparciu właścicieli i zarządców tych zasobów naturalnych.

Wnioski

Środki łagodzące ryzyko powodziowe są ważne dla jakości życia, zdrowia i bezpieczeństwa lokalnych społeczności. Wybór niewłaściwych rozwiązań może z kolei wyrządzić szkody przyrodzie i środowisku. Negatywne skutki można jednak złagodzić, a projekty mogą nawet przynosić korzyści dla przyrody, jeśli są projektowane z rozważą, w oparciu o modele oraz po właściwym przeprowadzeniu OOS.

Gdyby oceny DNSH dla tej inwestycji w łagodzenie ryzyka powodziowego były przeprowadzone w sposób niezależny i obiektywny, z uwzględnieniem bardziej szczegółowych analiz ryzyka, można byłoby we właściwym momencie przeprowadzić procedury oceny środowiskowej na poziomie projektu oraz wybrać najlepsze możliwe rozwiązania.

Twierdzenia zawarte w ocenach DNSH dotyczące pozytywnego wpływu na bioróżnorodność, jakość wody i środowisko nie są poparte dowodami, ponieważ obecnie brak jest systemu monitoringu lub metod weryfikacji, które oceniałyby wpływ środowiskowy projektów renowacji uregulowanych rzek. Wdrożenie takiego systemu jest pilnie potrzebne, aby poprawić istniejące praktyki melioracyjne i zweryfikować twierdzenia przedstawiane w ocenach DNSH.

³⁰ Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, [Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, art. 1](#), EUR-Lex, 20 listopada 2014 r.

³¹ Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, [Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim \(Tekst mający znaczenie dla EOG\)](#), art. 14, EUR-Lex, 23 października 2007 r.

³² Wspólne Centrum Badawcze UE, [Facing increasing river flood risk in Europe: adaptation measures can save lives and billions of euro](#), Komisja Europejska, 6 lutego 2023 r.



Polska: Projekt gospodarki wodnej we wschodniej Wielkopolsce

Kluczowe ustalenia:

- **Ogólnie rzecz biorąc, wytyczne dotyczące oceny zgodności z zasadą DNSH w ramach polityki spójności, mimo że stanowią wartość informacyjną dla społeczeństwa obywatelskiego, nie są wystarczająco rygorystyczne, aby zapobiec finansowaniu problematycznych działań.**
- **Ocena DNSH wielkopolskiego programu regionalnego została przeprowadzona w niewłaściwy sposób – była zbyt ogólna, aby miała namacalne skutki, a także pełna sprzecznych stwierdzeń i niespójności.**
- **Ocena DNSH została również wykorzystana do uzasadnienia obaw dotyczących niedociągnięć w poprzedniej strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.**

Opis projektu

W 2022 r. Wody Polskie, państwowe gospodarstwo wodne odpowiedzialne za zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce, ogłosiły projekt mający na celu zwiększenie retencji i odbudowę zasobów wodnych na terenach pogórnicych wschodniej Wielkopolski. Projekt o wartości 120 mln zł, wspierany przez polską spółkę górnictwem ZE PAK, miał zostać ukończony do 2029 r. Jest współfinansowany przez Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w ramach programu Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021–2027.

Kluczową kwestią sporną jest sposób kategoryzacji inwestycji. Jej promotorzy określają ją mianem „projektu strategicznego”, podczas gdy powinna zostać skategoryzowana jako „program”. W efekcie inwestycja składa się z 25 oddzielnych, ale wzajemnie powiązanych projektów. Jest to ważne rozróżnienie, ponieważ podzielenie działania na mniejsze części pozwala promotorom projektu ominąć wymóg przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, która uwzględniałaby jego szerszy społeczny, środowiskowy i gospodarczy wpływ. To niedociągnięcie stwarza znaczne ryzyko, które może ostatecznie przynieść więcej szkody niż pożytku.

Wschodnia Wielkopolska stoi w obliczu krytycznej potrzeby naprawy szkód środowiskowych wyrządzonych przez dziesięciolecia wydobywania węgla brunatnego. Promotorzy projektu planują pobór wody z Warty w celu zalania wyrobisk odkrywkowych i ustabilizowania poziomu wód gruntowych. Są to istotne kroki w kierunku naprawy tych szkód.

Dokumenty planistyczne Wód Polskich wskazują jednak, że woda będzie pobierana z rzeki Warty nawet w okresach niżówki hydrologicznej (niskich przepływów), które w rejonie Konina występują przez dwie trzecie roku. Tego rodzaju pobór wody nie tylko stanowi zagrożenie dla chronionych gatunków i siedlisk, ale może również prowadzić do niedoborów wody dla ujęć wodociągowych zależnych od wody rzecznej.

Interwencja DNSH na papierze

Projekt jest współfinansowany z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, co oznacza, że podlega zasadom DNSH w ramach polityki spójności. W nocie wyjaśniającej Komisji³³ stwierdza się, że zgodność z zasadą DNSH jest oceniana na poziomie programów i na poziomie definicji rodzajów działań.

Ocena zgodności z zasadą DNSH³⁴ dla całego rozdziału dotyczącego sprawiedliwej transformacji liczy zaledwie cztery strony i nie identyfikuje żadnych zagrożeń związanych z zasadą DNSH w odniesieniu do tego projektu. Chociaż w wyjaśnieniu dotyczącym celu art. 9(c) Taksonomii, czyli zrównoważonego użytkowania i ochrony zasobów wodnych i morskich, przedstawiono pewne informacje, brakuje w nim szczegółowej analizy. Wskazano tylko, że w celu wyeliminowania negatywnych skutków długotrwałej działalności górniczej, która przyczynia się m.in. do zaburzeń stosunków wodnych, zostaną wdrożone działania na rzecz odbudowy i zwiększenia zasobów wodnych w subregionie, np. w formie ochrony i odtwarzania naturalnych ekosystemów retencyjnych, a także inwestycji w urządzenia i infrastrukturę wodną również poza subregionem. Nie wskazano zagrożeń związanych z poborem wody z rzeki.

Sam Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji wskazuje jedynie, że działania realizowane w ramach tego dokumentu będą zgodne z ideą łagodzenia zmian klimatu zgodnie z koncepcją DNSH w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej³⁵. W nocie wyjaśniającej Komisja szczegółowo określa jednak zasady zgodności z zasadą DNSH podczas realizacji programu:

Aby spełnić przepisy art. 9 rozporządzenia ogólnego, mianowicie że cele Funduszy powinny być realizowane zgodnie z zasadą „nie czyn poważnych szkód”, państwa członkowskie są odpowiedzialne za wdrażanie tej zasady przez cały okres programowania. Rozporządzenia dotyczące polityki spójności nie nakładają obowiązku przeprowadzenia indywidualnej oceny zgodności każdej operacji z zasadą „nie czyn poważnych szkód”, ale raczej stwierdzenia, czy operacje mieszczą się w rodzajach działań, które zostały ocenione jako zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód” w ramach programów. Państwa członkowskie muszą zatem (i) wprowadzić procedury wyboru, które są wystarczająco szczegółowe, aby zapewnić zgodność operacji z rodzajami działań zgodnymi z zasadą „nie czyn poważnych szkód” określonymi w zatwierdzonych programach oraz (ii) zapewnić zgodność z obowiązującym unijnym prawem ochrony środowiska³⁶.

Z powyższego wyraźnie wynika, że dla projektu hydrologicznego we wschodniej Wielkopolsce należało zapewnić określone działania, takie jak szczegółowe kryteria wyboru i strategiczna ocena oddziaływania na środowisko.

³³ Komisja Europejska, *Commission explanatory note: Application of the “do no significant harm” principle under cohesion policy*, Komisja Europejska, 27 września 2021 r.

³⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, *Ocena DNSH dla programu Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021–2027 (wersja 4.0)*, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, s. 104–108, 2022 r.

³⁵ Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, *Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej*, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, 16 grudnia 2022 r.

³⁶ Komisja Europejska, *Nota wyjaśniająca Komisji w sprawie stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” w ramach polityki spójności*, Komisja Europejska, s. 4, 27 września 2021 r.

Realizacja zasady DNSH w praktyce

Dla jasności zaczniemy od krótkiego podsumowania wskazującego, które oceny oddziaływania na środowisko zostały przeprowadzone, a które nie. Zostanie to bardziej szczegółowo omówione poniżej.

1. Analiza zgodności Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego z zasadą DNSH została przeprowadzona w 2022 r.³⁷
2. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego została opublikowana 29 września 2021 r.³⁸
3. Dla samego projektu hydrologicznego nie przeprowadzono ani strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, ani oceny DNSH.

Analiza DNSH Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego została przygotowana wewnętrznie przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego we współpracy z Wielkopolskim Biurem Planowania Przestrzennego i pod jego nadzorem. To inne podejście niż w przypadku programów na poziomie krajowym lub planów odbudowy, gdzie analizy DNSH były zlecane prywatnym firmom. W obu przypadkach natomiast niezależność tych dokumentów jest wątpliwa: albo są one przygotowywane wewnętrznie przez dany podmiot, albo przez zewnętrznego dostawcę, opłacanego jednak przez podmiot, którego projekt jest oceniany.

Zgodnie z dostępnymi informacjami szczegółowy opis projektu nie został dotychczas oficjalnie przedłożony instytucji zarządzającej, a zatem nie był dostępny w momencie ukończenia analizy DNSH. Jedyną oficjalnie dostępną informacją była bardzo ogólna fiszka projektu z 2021 r. Instytucja zarządzająca zwróciła się o zaktualizowaną kartę projektu na początku 2023 r., ale w ubiegłym roku żadna nowa wersja dokumentu nie była dostępna. Kryteria wyboru projektu zostały więc przegłosowane w połowie 2023 r. w oparciu o nieaktualną kartę projektu. W strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko regionalnego programu operacyjnego wskazano, że również w trakcie opracowywania tego dokumentu nie były dostępne żadne szczegóły, a jedynie ogólny opis projektu. Warto tu zauważyć, że SOOŚ została jednak ukończona wcześniej niż ocena DNSH (we wrześniu 2021 r. wobec nieokreślonej daty w 2022 r.).

Należy również podkreślić, że w Polsce występuje systemowy problem bardzo niskiej jakości ocen DNSH – są one zbyt ogólne, aby mogły wywierać realny wpływ, pełne sprzeczności i niespójności.

Z przeprowadzonej w lutym 2024 r. eksperckiej analizy dostępnej dokumentacji dotyczącej projektu, która nie została oficjalnie przedłożona instytucjom zarządzającym³⁹, wynika, że zgodność z zasadą DNSH powinna być zapewniona poprzez szczegółową analizę wpływu całego projektu, składającego się z

³⁷ Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, [Ocena DNSH dla programu Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021–2027 \(wersja 4.0\)](#), Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, 2022 r.

³⁸ Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, [Prognoza oddziaływania na środowisko projektu programu pt. „Fundusze Europejskie dla Wielkopolski na lata 2021–2027 FEW 2021+”](#), Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, 29 września 2021 r.

³⁹ Ryszard Babiasz, [Analiza zapisów programu „Zwiększenie retencji i odbudowa zasobów wodnych terenów pogórnich na obszarze Wielkopolski wschodniej” w kontekście zapisów dotyczących oddziaływań na środowisko](#), Polska Zielona Sieć, CEE Bankwatch Network, 4, lipiec 2024.

ok. 25 części składowych, na wody oraz na osiągnięcie celów ekologicznych określonych w art. 17 Taksonomii UE.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko dla programu regionalnego była konsultowana, ale interwencja w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, w ramach której planowany jest projekt hydrologiczny, jest opisana dość ogólnikowo: sprawiedliwa transformacja powinna obejmować działania mające na celu poprawę stosunków wodnych zaburzonych przez działalność wydobywczą⁴⁰. Dokument zawiera również bezpośrednie odniesienie do projektu hydrologicznego, twierdząc, że jeśli zostanie on wdrożony zgodnie z postanowieniami programu, będzie miał pozytywny wpływ na stan wód i zasobów wodnych; nie oczekuje się też znaczącego wpływu na obszary prawnie chronione⁴¹.

Pełna ocena DNSH dla programu regionalnego jest dostępna zgodnie z wymogami Komisji⁴².

Komisja nie zgłosiła zastrzeżeń do analizy DNSH programu regionalnego. W wyniku interwencji przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego zasiadających w Komitecie Monitorującym, w przypadku tego konkretnego projektu hydrologicznego potwierdzono jednak, że nie kwalifikuje się on do finansowania, dopóki nie zostaną naprawione krytyczne błędy dotyczące braku SOOŚ.

Wnioski

1. Obecne ramy DNSH dla polityki spójności (w szczególności przewidujące ocenę tylko na poziomie programu i rodzajów działań) okazały się nieskuteczne w swoim „pozytywnym” aspekcie zapobiegania szkodliwym inwestycjom – nie powstrzymały zgłoszenia projektu do dofinansowania w ramach Funduszy Europejskich, a problem mógłby nie zostać wykryty na czas, gdyby nie interwencja organizacji pozarządowych, które zwróciły uwagę na brak SOOŚ dla projektu⁴³.
2. Z drugiej strony, choć główną linią argumentacji ekspertów dążących do zatrzymania projektu był brak SOOŚ, obawy dotyczące zgodności z zasadą DNSH były argumentem wspierającym. W tym sensie DNSH okazała się przydatna w swoim „negatywnym” aspekcie, wskazując potencjalne naruszenie horyzontalnej zasady DNSH w przypadku proponowanego projektu. Zgodnie z notą wyjaśniającą Komisji na etapie realizacji zgodność z zasadą DNSH jest weryfikowana na podstawie dostarczonych OOŚ.

⁴⁰ Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu programu pt. „Fundusze Europejskie dla Wielkopolski na lata 2021–2027 FFW 2021+”*, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, 29 września 2021 r., 34.

⁴¹ Tamże, s. 78.

⁴² Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, *Ocena DNSH dla programu Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021–2027 (wersja 4.0)*, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, 2022 r.

⁴³ Choć instytucja zarządzająca odpowiedzialna za realizację inwestycji określa ją mianem „projektu”, zakres planowanych inwestycji i ich możliwy wpływ oznaczają, że podlega ona procedurze SOOŚ.



Węgry: Program energetyki geotermalnej dofinansowany w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Kluczowe ustalenia:

- **Działanie w pełni uwzględnia zasadę DNSH – sformułowano jasne wymagania, które podlegają weryfikacji. Jednakże kryteria te są najprawdopodobniej zbyt słabe i zbyt ogólne, aby zapobiec potencjalnym szkodom.**
- **Ocena DNSH nie jest dostępna publicznie.**

Kontekst i opis projektu

W ramach węgierskiego Krajowego Planu Odbudowy rząd utworzył instrument finansowy wspierający poszukiwanie i eksploatację źródeł energii geotermalnej. Tak jak w przypadku każdej innej inwestycji w ramach tego instrumentu, konieczne było przygotowanie oceny DNSH. Inwestycje geotermalne mogą wnieść znaczący wkład w dekarbonizację systemu ciepłowniczego pod warunkiem wychwytu emisji szkodliwych gazów, takich jak metan, ponownego wtłoczenia wody do gruntu w celu uniknięcia jego osiadania, oraz podejmowania działań mających zapobiegać zanieczyszczeniu wód gruntowych mułem i chemicznymi środkami antykorozyjnymi.

Weryfikacja DNSH tylko na papierze

Ocena zgodności z zasadą DNSH została zawarta w strategii inwestycyjnej projektu KPO „Ustanowienie instrumentu finansowego wspierającego poszukiwanie i eksploatację energii geotermalnej”. Z dokumentu nie wynika, kto przygotował ocenę DNSH. Na tym etapie mogłaby ona służyć za przewodnik do opracowania naboru wniosków i oceny wniosków projektowych.

Kluczowym celem inwestycji są odwierty geotermalne i instalacja urządzeń niezbędnych do wykorzystania ciepła geotermalnego, co jest uznawane za znaczny wkład w łagodzenie zmian klimatu. Działania pomocnicze obejmują także przyłączenie do sieci elektroenergetycznej lub ciepłowniczej oraz potencjalne wsparcie dla wydobycia, przetwarzania i wykorzystania składników towarzyszących odwiertom geotermalnym (np. CO₂, CH₄ itp.).

W ocenie DNSH odnotowano, że należy unikać emisji metanu lub ograniczyć je do minimum, co należy zapewnić poprzez szczegółową ocenę zgodnie z Wytycznymi technicznymi dotyczącymi weryfikacji infrastruktury pod względem wpływu na klimat w latach 2021–2027 (2021/C 373/01).

Zgodnie z częścią 1 oceny (lista kontrolna), ocena merytoryczna w części 2 jest wymagana tylko w odniesieniu do celów: zrównoważone wykorzystanie i ochrona zasobów wodnych i morskich, gospodarka o obiegu zamkniętym, w tym zapobieganie powstawaniu odpadów i recykling oraz ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów. Sekcja dotycząca celu zapobiegania zanieczyszczeniom powietrza, wody lub gleby i ich kontroli omawia jedynie wpływ na zanieczyszczenie powietrza, które uznano za nieistotne (ograniczone do emisji pyłów w toku prac budowlanych). Nie wspomniano o aspektach zanieczyszczenia wody, a w przypadku odwiertów geotermalnych nie można ich zignorować ze względu na potencjalne zanieczyszczenie substancjami toksycznymi zawartymi w wodzie geotermalnej. Badania⁴⁴ i dowody⁴⁵ podkreślają, że nawet jeśli ryzyko zanieczyszczenia wód podziemnych (i wody pitnej) może zostać ograniczone za pomocą odpowiednich technologii, jest to czynnik, który musi zostać poddany ocenie oraz uwzględniony w starannym planowaniu i realizacji projektu.

W ocenie merytorycznej w Części 2 w odniesieniu do zrównoważonego użytkowania i ochrony zasobów wodnych i morskich wskazano, że wsparcie mogą uzyskać tylko projekty, w których większość wydobytej wody jest ponownie wtłaczana do warstwy źródłowej, chyba że istnieją ku temu przeszkody techniczne lub geologiczne. Ten ostatni zapis nie może być zbyt liberalny dla promotorów projektów, wymaga więc ścisłej kontroli podczas wyboru, realizacji i monitorowania projektów.

Ocena ochrony i odbudowy bioróżnorodności i ekosystemów jest dość słaba w kontekście wykorzystania obszarów chronionych: Zauważa, że zasadniczo należy unikać inwestycji na obszarach chronionych lub wrażliwych, ale ich nie wyklucza. Wskazuje jedynie, że jeśli takie obszary zostałyby dotknięte, należy przeprowadzić odpowiednie oceny i podjąć środki łagodzące.

Na poziomie projektu wnioskodawcy są zobowiązani do wypełnienia kwestionariusza DNSH, do którego opracowano przewodnik oparty na wytycznych Komisji⁴⁶.

Realizacja zasady DNSH w praktyce

Ocena DNSH dla działań w ramach KPO nie jest w ogóle dostępna publicznie. Sam dokument KPO zawiera jedynie krótkie (1–4 akapity) podsumowanie oceny DNSH dla każdego komponentu KPO (czyli nawet nie dla każdego działania), które wydaje się raczej powierzchowne. Nie wiadomo, kto przygotował oceny DNSH.

Na niedawnym posiedzeniu komitetu monitorującego KPO (11 kwietnia 2024 r.) organizacje pozarządowe poprosiły o publiczne udostępnienie oceny DNSH dla każdego działania. Urzędnicy odpowiedzieli, że nie są pewni, czy mogą je opublikować, ponieważ są to dokumenty „przeddecyzyjne” (przygotowawcze), ale zwrócą się do Komisji Europejskiej i jeśli nie będzie sprzeciwu ze strony KE, będą mogli je opublikować. Ponieważ oceny DNSH działań w ramach KPO nie są publiczne, a instytucja zarządzająca nie była skłonna

⁴⁴ Manuel Valer Herlo, [Environmental impact of the construction and operation of geothermal water wells on groundwater](#), Research Gate, kwiecień 2020 r.

⁴⁵ Niderlandzki Trybunał Obrachunkowy, [Drinking water aquifers inadequately protected against geothermal risks](#), Niderlandzki Trybunał Obrachunkowy, 17 czerwca 2021 r.

⁴⁶ [Technikai iránymutatás a Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv keretében benyújtott pályázatokhoz csatolt DNSH értékelés elkészítéséhez](#)

ich udostępnić, organizacje pozarządowe zapytały przedstawicieli KE, czy oceny te rzeczywiście mogą zostać utajnione. Odpowiedź brzmiała, że decyzja leży w gestii instytucji zarządzającej.

Nie ma publicznych informacji o tym, w jaki sposób strategia DNSH jest stosowana w naborach wniosków w ramach KPO. Dokumenty te nie są podawane do wiadomości publicznej ani nawet przekazywane komitetowi monitorującemu. Z ostatnich informacji uzyskanych za pośrednictwem komitetu monitorującego wynika, że w przypadku działań realizowanych za pośrednictwem instrumentów finansowych (pośredników finansowych, takich jak Węgierski Bank Rozwoju MFB) istnieje tak zwana „strategia inwestycyjna”, przygotowywana i przyjęta przez tak zwany „profesjonalny/ekspertski komitet zarządzający” (którego skład nie jest znany). Na jej podstawie opracowuje się nabór wniosków i publikuje celem konsultacji. Organizacje pozarządowe zażądały, aby strategie inwestycyjne były udostępniane komitetowi monitorującemu przed ich przyjęciem przez „komitet zarządzający”, jednak urzędnicy rządowi uznali to za problematyczne. Niektóre przyjęte strategie inwestycyjne udostępnione ostatnio komitetowi monitorującemu zawierały krótką ocenę DNSH danego działania. (W przypadku zwykłych naborów wniosków, które nie obejmują pośredników finansowych, nie przedstawiono dotychczas żadnej oceny zgodności z zasadą DNSH).

Konkluzje

1. Oceny zgodności z zasadą DNSH są często bardzo niskiej jakości i zbyt ogólne, aby zidentyfikować potencjalne szkodliwe skutki

W niemal wszystkich przypadkach opisanych w raporcie zasada DNSH w dużej mierze nie zapewniła skutecznego wykluczenia działań szkodliwych dla środowiska. Wynika to z niskiej jakości ocen, które nie odzwierciedlają w pełni potencjalnych szkód na etapie programowania.

Przykłady z Polski, Czech, Węgier i Łotwy ujawniają brak wystarczających dowodów, które uzasadniałyby, że planowane działania nie spowodują szkód dla środowiska. W szczególności zauważalny jest brak analizy danych i jasno przedstawionych wniosków opartych na dowodach naukowych i badaniach ekologicznych. W efekcie tych niedociągnięć, które zasadniczo osłabiają działanie zasady DNSH, nie są podejmowane wystarczające środki ostrożności, aby zapobiec szkodom dla środowiska.

Ogólnie rzecz biorąc, istnieją poważne braki w stosowaniu przepisów związanych z zasadą DNSH, wykorzystaniu specjalistycznej wiedzy oraz dostępności odpowiednich informacji pochodzących z badań. W rezultacie oceny są przeprowadzane w sposób nieoptymalny, którego nie można uznać za odpowiedni do zapobiegania szkodom dla środowiska lub uzasadnienia pozytywnych ocen DNSH.

Komisja Europejska potrzebuje wystarczających zasobów, aby zapewnić zgodność z zasadą DNSH. Ogromna liczba ocen, które należy poddać przeglądowi na etapie programowania i zatwierdzania, znacznie przekracza jednak obecne możliwości KE. Komisja musi również zobowiązać się do interwencji i egzekwowania prawa w przypadkach udowodnionych naruszeń i braku zgodności.

W sytuacjach, gdy społeczeństwo obywatelskie zgłasza brak przejrzystości, nadużycia procedur przyspieszonych lub słabe wdrażanie zasady DNSH, konieczne są szybkie interwencje i działania naprawcze. Oznacza to zawieszenie wypłaty środków, zwłaszcza w przypadkach wysokiego ryzyka, które obejmują niewłaściwe wykorzystanie funduszy publicznych i szkody dla środowiska. Należy również stosować zasadę ostrożności przy ocenie działań, aby reformy i inwestycje, które są zbyt ogólnie określone i nie zawierają szczegółowych informacji, takich jak lokalizacja, nie były zatwierdzane. Powinno to iść w parze z wystarczającym czasem na programowanie, wydatkowanie funduszy unijnych oraz przeprowadzanie odpowiednich ocen środowiskowych i innych.

2. Bezpośredni wpływ działań nie zawsze jest uwzględniany w ocenie DNSH

W wielu przypadkach analizowanych w naszym raporcie działania zostały zatwierdzone i sfinansowane pomimo bezpośredniego lub kumulatywnego negatywnego wpływu na środowisko. Przykłady z Estonii, Polski i Bułgarii pokazują, że zasada DNSH – wbrew założeniom – nie zapobiegła w wystarczającym stopniu szkodom środowiskowym. Projekty powinny być oceniane jako spójne i kompleksowe przedsięwzięcia, uwzględniające ich długoterminowy i kumulatywny wpływ, z uwzględnieniem szerszego kontekstu i konsekwencji, zamiast ograniczać się do odpowiedzi „tak” lub „nie”. Potrzebne jest zatem bardziej rygorystyczne i staranne podejście, które powinno obejmować dodatkowe zabezpieczenia dla inwestycji, które z większym prawdopodobieństwem mogą powodować szkody dla środowiska i klimatu. Wytyczne

powinny zawierać jasne wymogi, aby zagwarantować, że deklaracje beneficjentów są poparte wystarczającymi dowodami.

3. Ramy polityki spójności w zakresie stosowania zasady DNSH albo nie zapewniają żadnych, albo bardzo ograniczone dodatkowe zabezpieczenia środowiskowe

Jak pokazują przypadki z Bułgarii i Polski, przykłady działań finansowanych z funduszy polityki spójności dowodzą, że metodologia stosowana do interwencji DNSH jest zbyt słaba, aby mieć jakikolwiek znaczący wpływ. Wynika to z ogólnikowego poziomu, na którym jest stosowana, oraz braku mechanizmów monitorowania podczas realizacji. KE powinna rozważyć korektę obecnej metodologii stosowania zasady DNSH w ramach polityki spójności, aby zapewnić możliwość oceny przynajmniej na poziomie projektu, a nie tylko rodzaju działania.

4. Niewystarczająca weryfikacja ocen przez organy krajowe lub jej brak

Chociaż zasada DNSH została w niektórych przypadkach zintegrowana z procesem wyboru projektów, jej pozytywny wpływ na wyniki tych projektów pozostaje niepewny. Wynika to z faktu, że opiera się ona wyłącznie na informacjach dostarczanych przez beneficjentów, bez gwarancji, że władze krajowe podejmą działania lub że ocena będzie miała pożądaną jakość. W przypadku Czech zasada DNSH została uwzględniona przy projektowaniu kryteriów wyboru projektów, co jest pozytywnym aspektem, podobnie jak wymóg dostarczenia przez beneficjenta dokumentu potwierdzającego brak szkód dla środowiska.

Problematyczne są jednak warunki przeprowadzania takiej oceny. Poleganie na samoocenie beneficjenta nie jest wystarczająco rygorystyczne do faktycznego dopilnowania, by nie powstały żadne znaczące szkody dla środowiska. W efekcie proces ten może zostać sprowadzony do formalnego „odhaczania” wymagań przez wnioskodawców, co stawia pod znakiem zapytania możliwość faktycznej poprawy projektu. Zamiast tego należy wprowadzić przejrzysty proces z jasno określonymi wymogami, w tym obowiązek upublicznienia oceny.

Oprócz samooceny lub zamiast niej wytyczne krajowe powinny określać niewyczerpującą listę dowodów, które beneficjenci powinni zebrać. Instytucje zarządzające powinny wymagać rzeczywistych dowodów zgodności z zasadą DNSH i wspierać powstawanie mechanizmów wymiany praktyk między różnymi instytucjami zaangażowanymi w programowanie i wdrażanie funduszy, m.in. między instytucjami zarządzającymi a pośredniczącymi.

5. Niewystarczający monitoring w terenie

Moment przeprowadzania oceny DNSH może znacząco wpłynąć na skuteczność jej stosowania. Powracając do przypadku ciepłownictwa w Czechach, fakt, że ocena jest przeprowadzana ex post, sprawia, że zapobieżenie potencjalnym szkodom jest mało prawdopodobne. W rzeczywistości skutki inwestycji będą zauważone dopiero wtedy, gdy szkody już wystąpią. Zamiast tego konieczne jest wprowadzenie mechanizmu wczesnego ostrzegania oraz możliwości wprowadzania zmian w projektach (lub nawet ich zawieszenia, jeśli ryzyko okaże się zbyt poważne). Ocena ex post może być przydatna, ale poleganie wyłącznie na niej jest zbyt ryzykowne, aby zapobiec szkodom. Dlatego kluczowe jest przeprowadzenie

kompleksowej oceny działań oraz zapewnienie wystarczającego monitorowania projektów na etapie ich realizacji.

6. Systemowy brak przejrzystości i dostępności ocen DNSH

Ostatnim, ale nie mniej istotnym problemem jest fakt, że większość ocen zgodności z zasadą DNSH nie była systematycznie publikowana ani udostępniana publicznie, co uniemożliwia jakąkolwiek dodatkową weryfikację. W przypadku Łotwy i Estonii informacje dotyczące ogólnych działań zostały udostępnione na krajowym portalu, a później również dla konkretnych projektów odpowiadających na ogłoszone nabory wniosków.

Doświadczenie pokazuje jednak brak jednolitego podejścia w tej kwestii. Na przykład na Węgrzech, pomimo zaangażowania organizacji pozarządowych w komitet monitorujący fundusze UE, nie udało się uzyskać żadnych informacji o włączeniu zasady DNSH do ogłoszonych naborów wniosków. Publicznie udostępniono tylko dokument dotyczący strategii inwestycyjnych, który zawierał jedynie krótką wzmiankę o zasadzie DNSH.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności instytucje zarządzające nie są zobowiązane do ujawniania informacji na temat zasady DNSH. Są to jednak dane środowiskowe i jako takie powinny być publicznie dostępne zgodnie z wymogami Konwencji z Aarhus. Brak upowszechnienia tych ocen stanowi naruszenie Konwencji i obniża zaufanie między instytucjami zarządzającymi a społeczeństwem obywatelskim.



Sfinansowane przez Unię Europejską. Poglądy i opinie wyrażone w publikacji należą wyłącznie do autorów, nie muszą odzwierciedlać poglądów i opinii Unii Europejskiej oraz CINEA. Unia Europejska lub grantodawca nie ponoszą za nie odpowiedzialności.