

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy PŁOTY

14 stycznia 2016 r.

WPROWADZENIE

Poniższe podsumowanie zostało opracowane na podstawie kontroli przeprowadzonej przy wykorzystaniu Narzędzia Kontroli Obywatelskiej Planów Gospodarki Niskoemisyjnej, dostępnego na stronie <http://www.pkeom.pl/pgn>, przygotowanego w ramach projektu „Kontrola obywatelska nad wdrażaniem polityki niskoemisyjnej”.

Projekt ma umożliwić obywatelom ocenę – bez potrzeby sięgania po opinie specjalistów – czy PGN w ich gminie został właściwie przygotowany i odpowiada ich potrzebom oraz potrzebom gminy. Zastosowanie Narzędzia Kontroli Obywatelskiej (NKO) pozwoli zwiększyć szanse na efektywną transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej na poziomie lokalnym oraz na lepszą komunikację i współpracę między mieszkańcami a Urzędem Gminy. NKO pełni jednocześnie rolę edukacyjną.

Projekt realizują Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki (lider) oraz Instytut na rzecz Ekorozwoju i norweska organizacja Framtiden i våre hender (partnerzy), w ramach programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Funduszy EOG).

PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W TWORZENIU PGN

A. Informowanie:

W mieście i gminie Płoty zrealizowano kampanię informacyjną o przystąpieniu do opracowania PGN i celach realizacji tego zadania. Wykorzystano stronę internetową Urzędu, ankiety, ulotki i plakaty.

Oprócz działań informacyjnych, mających zapewnić jak największy udział w badaniu ankietowym, nie przeprowadzono innych działań edukacyjnych na temat gospodarki niskoemisyjnej skierowanych do mieszkańców (spotkań, debat itp.). Nie znaleziono też udostępnionych publicznie informacji na temat postępów prac nad PGN. O przyjęciu „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Płoty” zawiadomiono poprzez zamieszczenie uchwały w tej sprawie na BIP.

B. Angażowanie społeczeństwa:

Na potrzeby inwentaryzacji emisji na terenie gminy wśród mieszkańców przeprowadzono badanie ankietowe. Formularze w wersji elektronicznej były dostępne na stronie internetowej Urzędu, a w formie papierowej rozdystrybuowano wśród mieszkańców. Badanie dotyczyło m.in. zużycia energii oraz planów inwestycyjnych w zakresie wymiany źródeł ciepła. Wyniki zostały wykorzystane do opracowania PGN.

Ankietyzacja była jedyną formą aktywizacji i zaangażowania społeczności lokalnej w proces przygotowania Planu. Nie umożliwiono mieszkańcom podjęcia dyskusji, składania uwag oraz propozycji co do kierunków działań, które powinny być uwzględnione w PGN.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Projekt PGN nie został poddany konsultacjom społecznym. Mieszkańcy nie mieli możliwości zapoznania się z Planem i zgłoszenia do niego uwag. Może to wpłynąć na poziom akceptacji działań, które będą prowadzone w ramach wdrażania PGN.

POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Opracowanie PGN zostało powierzone firmie zewnętrznej. Urząd Miasta dostarczał wykonawcy dokumenty, informacje i dane niezbędne do sporządzenia Planu. Nie udało się potwierdzić, czy Rada Miejska dyskutowała na temat projektu PGN przed jego przyjęciem do realizacji.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

W treści dokumentu zapisano, że interesariusze (w tym mieszkańcy) zostali zaangażowani w proces opracowania PGN. Zapowiedziano też prowadzenie akcji informacyjnych w celu zapewnienia ich udziału we wdrażaniu Planu (PGN, str. 61). W Planie przewidziano działania podnoszące świadomość ekologiczną społeczeństwa. Mieszkańcy mają uczestniczyć w realizacji zadania „Poprawa efektywności energetycznej obiektów mieszkalnych”. Przewidziany jest również ich udział w inwentaryzacji emisji, która ma być wykonana na potrzeby opracowania raportu z podjętych działań.

B. Monitoring i ewaluacja:

Zgodnie z dokumentem działania podejmowane w związku z realizacją zapisów Planu powinny być upubliczniane. Zalecane jest opracowywanie co dwa lata raportu z podjętych działań, a jego podstawą mają być wyniki końcowego zużycia energii i poziom emisji CO₂. Zaproponowano szereg wskaźników monitoringu realizacji Planu. Nie podano ich wartości docelowych do osiągnięcia we wskazanym terminie ani „alarmowych” oznaczających konieczność podjęcia działań naprawczych. Zaplanowano włączenie mieszkańców w opracowanie potencjalnych działań korygujących, służących osiągnięciu założonego celu przy spełnieniu wskaźników monitorowania. Mają ich do tego skłonić wspomniane powyżej akcje informacyjne (PGN, str. 61).

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

W PGN przyjęto mierzalny cel strategiczny w postaci redukcji emisji CO₂ o 20% wynikający z pakietu klimatyczno-energetycznego do 2020 roku.

Pomimo zapisu „Cele szczegółowe powinny stanowić przełożenie celu strategicznego w odniesieniu do różnych sektorów gospodarki Gminy (...)” (PGN str. 19), nie są one w Planie określone. Dla zaproponowanych w Planie działań podano terminy ich rozpoczęcia i zakończenia, wskazano też jednostki odpowiedzialne, ale w sposób ogólny (gmina Płoty/ właściciele mieszkań). Dla większości podano przewidywane koszty. Nie oszacowano oczekiwanych efektów realizacji poszczególnych działań w zakresie zmniejszenia zużycia energii i emisji CO₂.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Przeprowadzono inwentaryzację emisji CO₂ dla 2000 roku, który przyjęto jako bazowy oraz kontrolną dla 2013 roku. Na tej podstawie stwierdzono, że w gminie rośnie zużycie energii oraz emisje, a udział energii ze źródeł odnawialnych pozostaje znikomy. Nie objęto inwentaryzacją innych zanieczyszczeń powietrza.

Trudno stwierdzić, czy przyjęty cel redukcji emisji CO₂ jest możliwy do osiągnięcia. Jego realizacja wymaga bowiem dużego zaangażowania władz gminy, lokalnej społeczności, przedsiębiorców i innych podmiotów. Należy jednak docenić Urząd za określenie mierzalnego celu redukcji oraz ustawienie wysoko poprzeczki. Nie przyjęto żadnych celów szczegółowych, ale zaplanowano działania we wszystkich najważniejszych obszarach: efektywności energetycznej, odnawialnych źródłach energii, transporcie, planowaniu przestrzennym i edukacji. Przewidziano też działania skierowane do przedsiębiorców.

WNIOSKI OGÓLNE:

Na etapie przygotowania dokumentu zabrakło konsultacji społecznych. Zgodnie z Konwencją z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, transponowanej do prawa polskiego, programy mogące mieć istotne znaczenie dla środowiska muszą być konsultowane ze społeczeństwem.

Nie przeprowadzono dla PGN strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i nie wykonano Prognozy oddziaływania na środowisko. Choć Plany Gospodarki Niskoemisyjnej nie są explicite wymienione w Dziale IV Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (UOOŚ), to art. 46 ust. 2 mówi, że przeprowadzeniu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty: „polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.” Plany Gospodarki Niskoemisyjnej mają charakter planów, o których mowa w/w

Ustawie. Zgodnie z art. 51 Ustawy organ opracowujący projekt dokumentu sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, a zgodnie z art. 54 zapewnia udział społeczeństwa. Przestrzega tym samym przepisów dotyczących konsultacji z Działu III Ustawy, w tym art. 39. Organ podaje też do publicznej wiadomości informację o przyjęciu dokumentu i o możliwościach zapoznania się z jego treścią oraz podsumowaniem, w którym należy omówić m.in. sposób rozpatrzenia uwag i wniosków składanych w trakcie konsultacji (art. 43, 55 UOOS).

REKOMENDACJE

1. W przypadku aktualizacji PGN należy:
 - opracować Prognozę oddziaływania na środowisko i przeprowadzić konsultacje społeczne dla obu dokumentów;
 - określić mierzalne efekty planowanych działań w zakresie co najmniej redukcji emisji CO₂ oraz ograniczenia zużycia energii. To pozwoli oszacować łączny poziom przewidywanej redukcji emisji i ocenić, czy możliwe jest osiągnięcie założonego celu;
 - uzupełnić dokument o cele szczegółowe, wiążące cel strategiczny z planowanymi działaniami.
2. Zaleca się szybkie wdrożenie zapisów z Planu w zakresie działań edukacyjno-informacyjnych, polegające m.in. na zamieszczeniu na stronie internetowej Urzędu zakładki tematycznej „Gospodarka niskoemisyjna” (PGN str. 62).
3. Zaleca się utworzenie liczego zespołu roboczego odpowiedzialnego za proces wdrażania, monitoringu i ewaluacji PGN, obejmującego urzędników z różnych wydziałów, przedstawicieli jednostek podległych Urzędowi oraz przedsiębiorców i organizacji pozarządowych działających na terenie gminy.
4. Przy tworzeniu w przyszłości strategii, planów i programów Urząd Gminy powinien stosować przepisy zawarte w Dziale IV Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, nawet jeśli występują przesłanki co do możliwości odstąpienia od tej oceny. Będzie to nie tylko zgodne z literą i duchem Ustawy (transponującej w tym zakresie zapisy Konwencji z Aarhus), ale przyniesie korzyści w postaci wypracowania rozwiązań optymalnych środowiskowo. Aktualizacja PGN powinna być zrealizowana w procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Projekt zaktualizowanego PGN powinien być konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko.