

Bariery dla rozwoju infrastruktury komunikacji bezprzewodowej

*Zagrożenia dla gospodarki, rozwoju regionalnego
oraz absorpcji środków UE*

Warszawa, 16 listopada 2006 r.

Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

Główne tezy dokumentu:

1. Bieżące regulacje procesu inwestycyjnego mające chronić środowisko paraliżują inwestycje w nowoczesne technologie, nie zwiększając poziomu ochrony środowiska ponad ten określany przez inne przepisy.

2. Bez względu na ułatwienia w samym procesie składania wniosków o fundusze unijne, bariery występujące na etapie realizacji inwestycji uniemożliwią pełną absorpcję środków UE zaprogramowanych na rozwój nowoczesnej infrastruktury technologicznej i społeczeństwa informacyjnego.

3. Możliwe jest systemowe rozwiązanie tego problemu przez zmianę zapisów jednego Rozporządzenia Rady Ministrów.

W kolejnych częściach dokumentu omówiono:

1. Bariery dla rozwoju inwestycji w infrastrukturę radiokomunikacyjną – roczne opóźnienia w procesie inwestycyjnym i wykluczenie znacznych obszarów. (analiza prawna)
2. Skutki barier w procesie inwestycyjnym dla realizacji podstawowych strategii i planów Rzeczypospolitej Polskiej oraz absorpcji środków UE (analiza programów operacyjnych i dostępnych funduszy oraz analiza makroekonomiczna)
3. Proponowane rozwiązanie problemu i inicjatywy zmierzające do jego realizacji

Podsumowanie najważniejszych wyników rozważań zawartych w dalszych sekcjach dokumentu:

- Pod względem stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego, Polska jest na bardzo złej pozycji wg wszystkich rankingów światowych - co więcej: brak jest inwestycji, które mogłyby istotnie zmienić ten stan rzeczy. **Wdrożenie Strategii Rozwoju Kraju może zasadniczo zmienić sytuację w tym obszarze, w szczególności zaś wyrównać różnice między regionami** i zapobiec wykluczeniu społecznemu przez pogłębienie wykluczenia cyfrowego (tzw. „digital divide”)
 - Oprócz obiektywnych barier materialnych (brak infrastruktury), dostęp do nowoczesnej telekomunikacji ogranicza brak efektywnej konkurencji, skutkujący m.in. wysokimi cenami dla użytkowników. Oprócz skutecznej regulacji rynku konieczne jest ułatwienie wejścia na rynek nowym graczom przez umożliwienie im **konkurowania nową infrastrukturą**.
 - Z uwagi na skalę potrzeb i ekonomikę takich inwestycji, nie uda się własnymi siłami rozwinąć infrastruktury - **konieczne jest finansowe wsparcie funduszy europejskich, którego wykorzystanie jest obecnie utrudnione nie tyle na etapie procesowania i rozliczania wniosku, co przede wszystkim na etapie realizacji inwestycji**.
- **Utworzenie i działania MRR bez wątpienia pomogły w zwiększeniu absorpcji środków dzięki uporządkowaniu procesów w ramach alokacji i rozliczania funduszy. Wydaje się jednak, że dalsza poprawa zdolności absorpcyjnych wymaga szerszego spojrzenia na proces inwestycyjny. Wskazać można programy, na które alokowano środki w wysokości ok. 5 mld EUR, a których realizacja stoi pod znakiem zapytania przy występowaniu barier inwestycyjnych.**
- Regulator rynku (UKE) rozdysponował już dostępne częstotliwości radiowe i **pozyskał 370 milionów złotych dla budżetu**. Z uwagi na regulacje procesu inwestycyjnego, podmioty które obecnie częstotliwościami dysponują, nie są w stanie w pełni realizować inwestycji, wykorzystać częstotliwości i przynieść kolejnych wpływów budżetowych.

- Zamieszanie zwiększa fakt, że w praktyce funkcjonują równoległe dwa porządki prawne. W Polsce ochronę przed polami elektromagnetycznymi zapewniają normy ochronne określone przez Ministra Środowiska, przy zastosowaniu daleko idącej zasady ostrożności - dopuszczalna gęstość mocy wynosi 0,1 W/m², co jest wartością najniższą z wszystkich państw członkowskich UE. **Normy są jednak jasne, jednoznaczne i nie stanowią obecnie najistotniejszej bariery dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych.**
- Z drugiej strony wprowadzone w połowie roku 2005 odrębne postępowania w sprawie uwarunkowań środowiskowych, które objęły niemal wszystkie inwestycje w infrastrukturę nowoczesnych technologii, **nie zwiększają poziomu ochrony środowiska, ale powodują niepotrzebne wydłużenie procesu inwestycyjnego - w najgorszym scenariuszu zaskarżania rozstrzygnięć przez organizacje ekologiczne nawet do 17 miesięcy.** Postępowanie „środowiskowe” trwa ok. 6 miesięcy w sprzyjających okolicznościach tzn. przy perfekcyjnie przygotowanym wniosku i przy niekonfliktowej społecznie lokalizacji. Nie da się jednak z góry przewidzieć granicznej daty wydania decyzji: dla przykładu, niektóre spośród wniosków złożonych przez P4 w styczniu 2006 wciąż czekają na rozpatrzenie. Dla porównania: sam **czas budowy stacji bazowej telefonii trzeciej generacji to 4-5 tygodni** (czyli ok. 7% szacowanego maksymalnego czasu trwania całego procesu inwestycyjnego).
- Główną przyczyną problemów jest poszerzenie - względem regulacji międzynarodowych i unijnych - katalogu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko o instalacje telekomunikacyjne. Wyłączenie z procedury instalacji poniżej progu 15 W EIRP trudno uznać za racjonalne, gdyż takie instalacje w praktyce nie występują. Oznacza to, że **każda stacja bazowa, których każdy z operatorów telefonii komórkowej posiada ok. 4-5 tysięcy, musi obecnie przechodzić taką samą procedurę oceny wpływu na środowisko, jak np. elektrownia jądrowa.** Dotyczy to nawet instalacji dodatkowych urządzeń na obiektach istniejących już operatorów. Nie trzeba dodawać, że w większości innych krajach europejskich (m.in. Niemcy, Francja) takie obowiązki nie są na inwestorów nakładane. Co więcej, praktyka pokazuje, że blisko 100 % instalacji radiokomunikacyjnych przekraczających 15 W EIRP i w ten sposób zaliczonych do „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowiskowo”, po ich zbadaniu w przewlekłym postępowaniu „środowiskowym”, nie oddziałuje znacząco,

ani negatywnie na środowisko – nie przekraczając norm ochronnych określonych przez MŚ w ramach norm eksploatacji.

- Ponadto wystąpiły dalsze konsekwencje zaliczenia instalacji radiowych do tego katalogu, m.in. pojawiające się nagminnie zakazy inwestowania w telekomunikację w Planach Zagospodarowania Przestrzennego. Wielu przedstawicieli władz lokalnych deklaruje, że nie przewidywali takiego efektu i nie jest on pożądany.
- Planowane obecnie przez Ministra Środowiska zmiany w prawie nałożą dodatkową barierę - dadzą prawo organom władzy lokalnej do wniesienia sprzeciwu do rozpoczęcia eksploatacji instalacji - nie określając jednocześnie przesłanek wniesienia takiego sprzeciwu. Trudno nawet w przybliżeniu ocenić skalę negatywnego wpływu tej regulacji na inwestycję w infrastrukturę telekomunikacyjną.
- Światowa organizacja zdrowia, po wielu latach prowadzonych badań podtrzymała niedawno (maj 2006) swoje stanowisko, że **brak jednoznacznych, naukowych dowodów na szkodliwy wpływ stacji bazowych na zdrowie ludzkie** - obecnie badania koncentrują się raczej na wpływie na zdrowie terminali abonenckich (telefony komórkowe, modemy bezprzewodowe, etc.)

- Analizy ekonomiczne sugerują, że uporządkowanie procesu inwestycyjnego może oznaczać **wzrost inwestycji niemal o 10 mld PLN rocznie (ok. 0,83% PKB)**. w krótkim okresie (do 3 lat) przełożyć się to może na ok. 100 tysięcy nowych miejsc pracy oraz 2,4 mld PLN dodatkowych wpływów budżetowych rocznie. Ponadto, w dłuższej perspektywie spodziewać się może stworzenia dodatkowych 23 tysięcy miejsc pracy i 600 mln PLN dodatkowych wpływów budżetowych.

I. Bariery dla rozwoju inwestycji w infrastrukturę radiokomunikacyjną – roczne opóźnienia w procesie inwestycyjnym i wykluczenie znacznych obszarów.

1. Społeczeństwo informacyjne oparte na wiedzy i dostępie do technologii. Infrastruktura radiokomunikacyjna – szerokopasmowy Internet, telefonia komórkowa i telewizja cyfrowa.

Strategiczna ocena gotowości Polski do transformacji do fazy społeczeństwa informacyjnego, zgodnie z rankingiem Światowego Forum Gospodarczego (World Economic Forum), wypada bardzo słabo. Zgodnie z tym rankingiem, w 2004 r. Polska zajmowała 72. miejsce na 104 sklasyfikowane kraje świata, w dodatku z każdym rokiem przesuwa się na coraz gorsze miejsce. W odniesieniu do sektora publicznego, Polska zajmuje 95. miejsce (za wszystkimi krajami UE-25+2), co świadczy o wyjątkowo złej sytuacji. (MRR, PO Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, s. 30, www.mrr.gov.pl).

Przejęcie od gospodarki opartej na pracy i kapitale do gospodarki opartej na wiedzy, wymaga zapewnienia powszechnego dostępu do usług elektronicznych oraz nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, a do tego niezbędne są inwestycje w infrastrukturę techniczną – tylko one mogą stworzyć nowe szanse dla gospodarki. Rezultatem rozwoju komunikacji elektronicznej jest wzrost wydajności i mobilności pracy, obniżony koszt produkcji, lepsza jakość i dostosowanie do potrzeb konsumenta oraz promowanie nowych produktów. Dlatego też przewiduje się zwiększenie dostępu do Internetu oraz stworzenie zachęt systemowych dla inwestycji w ICT.

Wyłącznie poprzez inwestycje w ludzi i w technologię będzie możliwe uniknięcie zagrożeń i wykluczenia polskiego społeczeństwa ze wspólnoty społeczeństw najbardziej rozwiniętych, tworzących globalne społeczeństwo informacyjne, charakteryzujące się między innymi powszechnym dostępem do rozwiązań z zakresu techniki komunikacyjnej i informacyjnej, otwartą siecią, zdolnością do wzajemnego łączenia się i przetwarzania danych, komunikowania się bez względu na miejsce pobytu.

- **Polska w 2003 r. zajęła dopiero 57. miejsce w rankingu konkurencyjności światowych gospodarek (The World Competitiveness Yearbook 2004; 2001 IMD).**
- **Strategiczna ocena gotowości Polski do transformacji do fazy społeczeństwa informacyjnego, zgodnie z rankingiem Światowego Forum Gospodarczego (World Economic Forum), wypada bardzo słabo - w 2004 r. Polska zajmowała w nim 72. miejsce na 104 sklasyfikowane kraje świata, w dodatku z każdym rokiem przesuwa się na coraz gorsze miejsce.**

Tymczasem w 2002 r. w Polsce inwestycje w telekomunikację per capita wyniosły 35,4 USD – zdecydowanie mniej niż w najlepiej rozwiniętych krajach UE, a nawet w krajach o podobnym stopniu rozwoju (np. w Czechach – 80 USD, na Węgrzech – 67 USD, a w Hiszpanii 128 USD). Indeks dostępu cyfrowego na koniec 2002 r. ukształtował się na poziomie 0,59, co w porównaniu z najwyższymi wskaźnikami UE (np. Szwecja – 0,85, Dania – 0,83) daje także wynik o wiele słabszy.

Penetracja telefonii stacjonarnej w Polsce wynosi zaledwie 33%, co powoduje, że część Polaków nie ma dostępu do usług telefonicznych. Wskaźnik ten jest niższy nawet od średniej krajów, które przystąpiły do UE. Poziom ten praktycznie od wielu lat pozostaje bez zmian. Główną przyczyną braku wzrostu są wysokie koszty instalacji, a następnie użytkowania linii przez abonentów. Dlatego też tak ważną alternatywą, zapewniającą zwiększenie dostępu do usług telekomunikacyjnych, są technologie bezprzewodowe, w tym niezwykle szybko rozpowszechniająca się telefonia komórkowa. Telefonia ta jest uważana, obok telefonii internetowej (VoIP), za przyszłość dla usług głosowych, jak również mobilnych usług transmisji danych. Jednakże w Polsce penetracja telefonii komórkowej wciąż jest wśród najniższych dla krajów UE, a bardziej zaawansowane technologie, jak UMTS, wciąż w praktyce nie zostały jeszcze wdrożone. Równocześnie Polacy wciąż w niewielkim stopniu korzystają z telefonów komórkowych. Porównując tempo wzrostu liczby użytkowników i stopnia penetracji zauważa się, że Polska pozostaje w tyle wobec innych krajów europejskich. Obszarem, który rozwija się w Polsce bardzo powoli, jest rynek zaawansowanych usług dostarczanych w oparciu o nowe technologie 3 generacji, przede wszystkim UMTS. (Strategia telekomunikacyjna, www.uke.gov.pl)

Propagowanie dostępu do Internetu jest fundamentem strategii tworzenia społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Jednakże techniczne możliwości dostępu do Internetu w 2004 r. miało 26% wszystkich gospodarstw domowych w Polsce. Na terenach miejskich odsetek ten wyniósł 31%, a na wsi 15%. Penetracja dostępu szerokopasmowego w Polsce należy do najniższych w Europie – jej poziom jest 3 razy niższy od średniej dla wszystkich krajów UE. Problemem jest również jakość tych usług: 60% abonentów korzysta z najniższej prędkości, która w krajach UE nie jest nawet uznawana za dostęp szerokopasmowy. Z drugiej strony ceny tych usług – w stosunku do zarobków w Polsce – należą do 3-4 najwyższych w Europie (Strategia telekomunikacyjna). Szansą dla rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu są również technologie oparte na komunikacji radiowej, w szczególności w standardzie WiMAX. Dla integracji społeczności lokalnych istotny jest również dostęp publiczny, choćby poprzez sieć Hot-Spotów. Z kolei integrację usług głosowych i dostępu do Internetu oraz niezbędną nowoczesnemu społeczeństwu mobilność zapewnia telefonia 3 generacji.

Co więcej, proces konwergencji telekomunikacji i informatyki obejmie w najbliższej przyszłości również radio i telewizję, zarówno cyfrową telewizję mobilną, jak i stacjonarną. Ostateczną datą zaprzestania nadawania analogowego na całym obszarze Polski jest 31.12.2014 r. (Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 maja 2005 r.). Działania te również wymagają zrealizowania znacznej ilości stacji przekaźnikowych o niskich mocach.

- **Światowe trendy pokazują, że społeczeństwo informacyjne jest oparte na technologiach bezprzewodowych. Rozwój tych technologii nie jest możliwy bez inwestycji w infrastrukturę i intensywnego budowania instalacji radiokomunikacyjnych.**

W konsekwencji, dla urzeczywistnienia w Polsce społeczeństwa informacyjnego konieczny jest rozwój telekomunikacji. Poszerzenie dostępu do nowoczesnych usług głosowych i transmisji danych nie może opierać się wyłącznie na sieciach przewodowych – przeciwnie, światowe trendy pokazują, że społeczeństwo informacyjne jest oparte na technologiach radiowych. Rozwój tych technologii nie jest możliwy bez inwestycji w infrastrukturę i intensywnego budowania instalacji radiokomunikacyjnych. Nie można osiągnąć fazy społeczeństwa informatycznego bez konstruowania radiokomunikacyjnych stacji nadawczo-odbiorczych.

Zakazy ich lokalizacji doprowadzą do wykluczenia całych obszarów, a opóźnienia w procesie inwestycyjnym spowodują, że Polska zamiast nadrabiać stracony dystans będzie go dodatkowo tracić. Nie będzie również możliwa pełna absorpcja środków UE.

2. Stan rozdysponowania częstotliwości przez Prezesa UKE.

W ramach budowy społeczeństwa informacyjnego opartego na wiedzy i dostępie do technologii Prezes UKE zagospodarowuje wolne zasoby częstotliwości przeznaczone dla świadczenia usług dostępowych w drodze przetargów na rezerwację częstotliwości.

Do chwili obecnej zakończyły się następujące postępowania przetargowe:

- W dniu 28 grudnia 2004 r. przetarg na rezerwację częstotliwości w zakresie 3,6-3,8 GHz z przeznaczeniem na budowę cyfrowych sieci radiowego dostępu abonenckiego SRDA (np. dla usług telefonicznych lub bezprzewodowego szerokopasmowego dostępu do Internetu) wyłonił trzy firmy: E-internets, Polską Telefonię Cyfrową oraz NASK.
- W dniu 9 maja 2005 r. zwycięzcą przetargu na rezerwację częstotliwości dla telefonii komórkowej w standardzie UMTS została spółka Netia Mobile (obecna nazwa „P4”) – trzech funkcjonujący na rynku operatorzy otrzymali przydziały tej częstotliwości jeszcze w 2000 r.
- W dniu 25 lipca 2005 r. zwycięzcami drugiego przetargu na trzy rezerwacje częstotliwości dla ogólnopolskich sieci SRDA w zakresie 3,6-3,8 GHz, zostały: Netia Globe, Netia Świat i NASK.

Ponadto, w ostatnim etapie zagospodarowania pasma 3,6–3,8 GHz, przeprowadzono 317 przetargów na obszarach zbliżonych do powiatów. Przeznaczeniem tych częstotliwości jest budowa lokalnych lub regionalnych sieci bezprzewodowego szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Zakończono również postępowanie konsultacyjne dla ostatniej z wolnych częstotliwości dla standardu GSM 1800 i przetarg na nią jest planowany na początek przyszłego roku. W tym samym czasie zostanie powtórzona część postępowań powiatowych na pasmo 3,6-3,8 GHz.

Opłaty za dokonanie rezerwacji częstotliwości od podmiotów, których wybór nastąpił w drodze przetargów wyniosły łącznie blisko 370.000.000 złotych i zasiły budżet państwa.

- **Organ regulacyjny w ostatnich dwóch latach rozdzielił prawie wszystkie częstotliwości potrzebne do rozwoju usług telefonii 3G oraz szerokopasmowego Internetu. Rozdział tych częstotliwości oznacza ogromne inwestycje. Obecnie należy już tylko stworzyć warunki umożliwiające ich efektywne zrealizowanie.**

Fakty powyższe oznaczają, że organ gospodarujący częstotliwościami dokonał istotnego ich rozdziału w dwóch ostatnich latach i proces ten w zasadzie jest zakończony. Teraz nadeszła faza ich wykorzystania przez przedsiębiorców. Dla dobra gospodarki i obywateli, w których interesie jest jak najszybsze uzyskanie korzyści z dokonanych rezerwacji, w decyzjach o przydziale nałożono na przedsiębiorców obowiązek pokrycia w określonym czasie określonych obszarów kraju. Państwo, które pobrało opłaty i którego celem jest efektywna gospodarka częstotliwościami, powinno obecnie zapewnić warunki umożliwiające rozbudowę infrastruktury i wykorzystywanie częstotliwości, oczywiście przy poszanowaniu innych wartości, w tym środowiska naturalnego i zdrowia ludzi. Wzajemny bilans tych wartości powinien jednak opierać się na racjonalnych przesłankach – środowiskowa reguła nadmiernej ostrożności nie może uniemożliwiać realizacji inwestycji, które są powszechnie realizowane na całym świecie.

3. Przebieg procesu inwestycyjnego w zakresie infrastruktury radiokomunikacyjnej.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U.06.129.902, z późn. zm.) każde przedsięwzięcie zaliczone do kategorii „*przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*” wymaga uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych zgody na jego realizację. Kategorii „*przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*” określa rozporządzenia Rady Ministrów w *sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko* (Dz.U. 2004/257/2573, z późn. zm.). Przepisy te zawierają katalog potencjalnie najgroźniejszych dla środowiska przedsięwzięć, jak elektrownie i reaktory jądrowe, a także instalacje związane z paliwami jądrowymi i odpadami promieniotwórczymi.

Stosownie do przepisów tego rozporządzenia, „przedsięwzięciem mogąącym znacząco oddziaływać na środowisko” jest każda instalacja radiokomunikacyjna, emitująca pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo (EIRP) wynosi nie mniej niż 15 W, o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz. W praktyce prawie każda pojedyncza antena stacji bazowej przekracza 15 W EIRP, a każda stacja bazowa co do zasady ma kilka anten sektorowych. Potwierdza to przykład stacji bazowych telefonii GSM, które są stacjami dwupasmowymi, z antenami sektorowymi (2-4 sektory) z jednym do czterech kanałów na sektor. Moce ich nadajników zawierają się w zakresie 10-30 W na każdy kanał i sektor, co przy zysku około 15-18 dBi, daje EIRP rzędu 400-8000 W na sektor (P. Bieńkowski, W. Flakiewicz, *Pomiary pola elektromagnetycznego od stacji bazowych GSM w świetle polskich przepisów ochronnych*, Politechnika Wrocławska). Wartość 15 W EIRP przekracza również każda radiolinia¹, co wynika z tego, że ma ona największy zysk ze wszystkich anten. Oznacza to w praktyce, że każda instalacja stacji bazowej nadającej się do wykorzystania komercyjnego klasyfikowana jest w kategorii instalacji mogących potencjalnie najsilniej wpływać na środowisko, i jako taka przechodzi pełny proces decyzyjny.

- **Prawie każda antena radiokomunikacyjna telefonii komórkowej i innej technologii bezprzewodowych jest kwalifikowana jako „przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko” i wymaga przed jej zainstalowaniem uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, na równi z elektrowniami i reaktorami jądrowymi.**

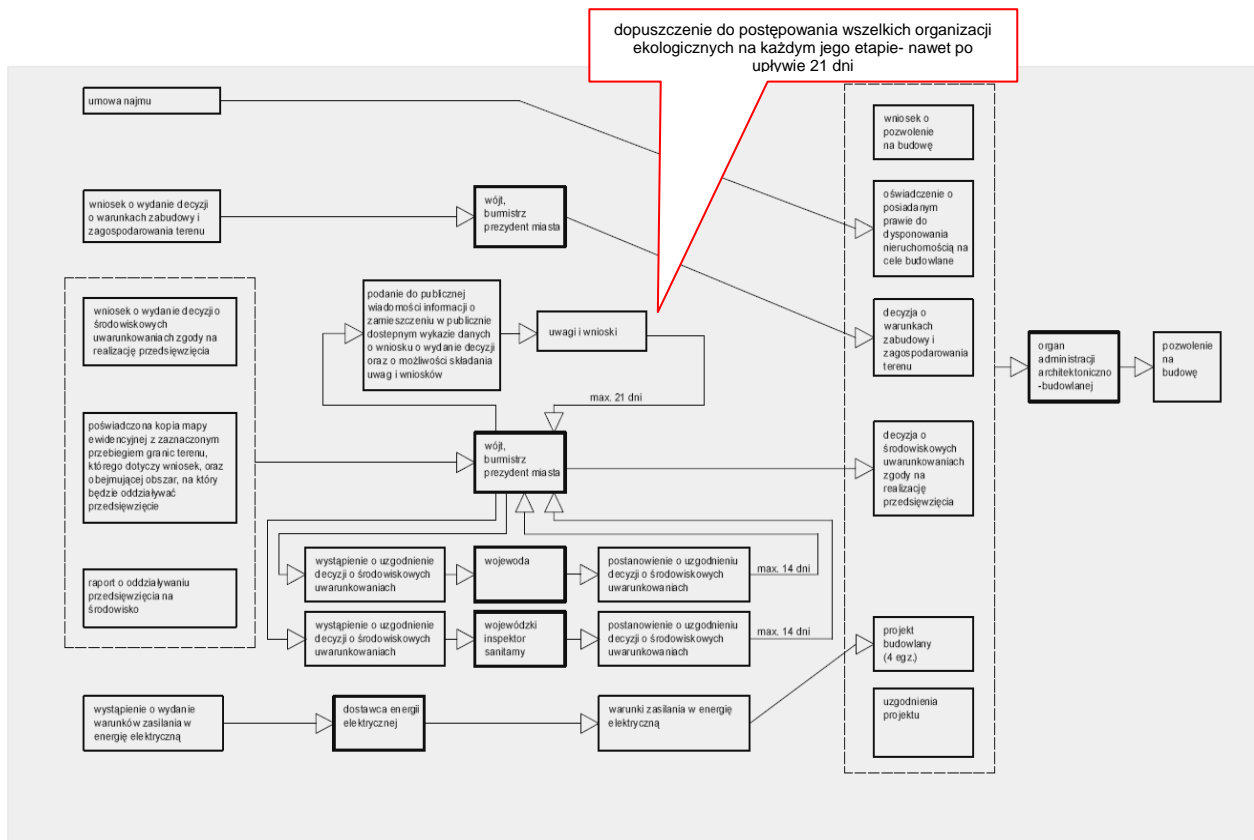
Niezależnie od postępowania, w którym uzyskiwana jest decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych, inwestor zazwyczaj musi również uzyskać w odrębnych postępowaniach decyzję o warunkach zabudowy (gdy nie ma planu miejscowego) oraz decyzję o pozwoleniu na budowę (jeżeli inwestycja ogranicza się do instalacji urządzeń na obiektach i organ nie wniesie sprzeciwu, to wymagane jest tylko zgłoszenie).

Oznacza to, że typowy proces inwestycyjny, który trzeba przejść, by zrealizować jedną stację bazową (instalację radiokomunikacyjną) składa się z trzech postępowań:

¹ Element instalacji stacji bazowej zapewniający bezprzewodową transmisję między stacją bazową a siecią operatora

- lokalizacyjnego,
- środowiskowego,
- budowlanego.

Proces ten ma następujący przebieg:



Postępowanie lokalizacyjne może toczyć się równolegle z postępowaniem środowiskowym, a po nich następuje postępowanie budowlane. Niekiedy jednak (np. Kraków) praktyka jest taka, że organ wymaga, by postępowanie lokalizacyjne zostało zakończone przed wszczęciem postępowania środowiskowego, a postępowanie środowiskowe przed postępowaniem budowlanym. W każdym z tych postępowań te same strony mogą skarżyć wszystkie postanowienia uzgodnieniowe i decyzje końcowe, bez szczególnych zarzutów, co wynika z procedury administracyjnej. Co więcej, choć nie ma to żadnego ekonomicznego uzasadnienia, wszystkie te następujące po sobie postępowania w miastach na prawach powiatu, czyli w

przypadku bardzo wielu przedsięwzięć, prowadzone są przez jeden organ – Prezydenta Miasta (burmistrza lub wójta).

Uzyskanie tych trzech decyzji pozwala jedynie na zrealizowanie jednej stacji bazowej (instalacji radiokomunikacyjnej), ale nie oznacza jeszcze, że można rozpocząć jej eksploatację. W tym celu konieczne jest jeszcze dokonanie zgłoszenia zamiaru uruchomienia instalacji Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, z 30 dniowym wyprzedzeniem.

Ponadto, Minister Środowiska przygotował już projekt rozporządzenia wykonawczego, które nakłada na każdy podmiot, zamierzający uruchomić instalację radiokomunikacyjną, obowiązek dokonania zgłoszenia znów do Prezydenta Miasta na prawach powiatu (starosty) albo wojewody. Do rozpoczęcia eksploatacji instalacji można przystąpić dopiero, gdy organ ten nie wniesie sprzeciwu. Prawo ochrony środowiska nie określa jednak żadnej przesłanki wniesienia sprzeciwu, pozostawiając jego wniesienie w całości w zakresie uznania organu.

- **Realizacja stacji bazowej z antenami sektorowymi, a także każdej radiolinii wymaga przejścia trzech następujących po sobie postępowań i uzyskania trzech odrębnych decyzji. W każdym postępowaniu mogą być skarżone postanowienia uzgodnieniowe i decyzje końcowe. W miastach na prawach powiatu wszystkie te decyzje wydaje jeden organ, ale najpierw jedną, później drugą, a na końcu trzecią. Co więcej, wkrótce zostaną ogłoszone rozporządzenia Ministra Środowiska, które wprowadzą czwartą procedurę, już po zrealizowaniu instalacji, ale przed jej uruchomieniem i stwarzającą organowi ochrony środowiska nieograniczoną możliwość wniesienia sprzeciwu.**

4. Podstawowa bariera na etapie lokalizacyjnym – wykluczenie znacznych obszarów.

W bardzo licznych uchwalonych i projektowanych do uchwalenia przez samorządy gminne miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, dla znacznych obszarów, w szczególności dla obszarów zabudowy mieszkaniowej jedno i wielorodzinnej (np. Katowice, Gliwice), ustanawia się bezwzględne zakazy lokalizowania „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów (Dz.U. z 2004 r., Nr 257, poz. 2573, z późn. zm.). Jak wyżej wskazano, do tej kategorii przedsięwzięć należy prawie każda antena wykorzystywana w radiokomunikacji (stacje bazowe i radiolinie).

Oznacza to, że na tych obszarach całkowicie zakazane jest lokalizowanie anten radiokomunikacyjnych.

Ponadto, w wielu planach miejscowych pojawiają się również zakazy lokalizowania tzw. inwestycji lub usług „uciążliwych”. W praktyce organy administracji interpretują to pojęcie w ten sposób, że wszystkie inwestycje zaliczające się do „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko” są automatycznie uznawane za „uciążliwe”, niezależnie od tego, jakie jest ich rzeczywiste oddziaływanie na środowisko. Również tak sformułowany zakaz w praktyce obejmuje prawie wszystkie anteny radiokomunikacyjne.

- **W wielu planach miejscowych na znacznych obszarach ustanawia się bezwzględne zakazy lokalizowania jakichkolwiek stacji bazowych telefonii komórkowej i dostępu do Internetu, poprzez zakazanie „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”. Problem ten będzie narastał wraz z sukcesywnym pokrywaniem planami coraz większego obszaru RP. W ten sposób tworzy się obszary wykluczenia, które nie będą uczestniczyły w rozwoju nowoczesnych technologii.**

Mechanizm, który prowadzi do ustanawiania powyższych zakazów jest następujący: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 r., Nr 80, poz. 717, z późn. zm.) obliguje samorządy gminne, by w planach określać zasady ochrony środowiska. W przepisach polskiego prawa nie ma innego katalogu przedsięwzięć potencjalnie zagrażających środowisku niż katalog „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”. W powszechnym odbiorze jest on uznawany za wykaz przedsięwzięć szczególnie szkodliwych dla środowiska, bo przez długie lata tak właśnie był nazywany (nazwę zmieniono dopiero w 2001 roku). Z tego powodu samorządy sięgają do niego zawsze wtedy, gdy trzeba określić zasady ochrony środowiska. W wielu przypadkach samorządy nie mają świadomości, że w ten sposób na tak dużych obszarach uniemożliwiają rozwój sieci bezprzewodowych, poprzez zakaz lokalizowania jakichkolwiek anten niezbędnych do zapewnienia telekomunikacji. Po prostu, nie kwestionuje się tego, że Rada Ministrów uznała kryterium 15 W EIRP za istotne dla oceny oddziaływania anten na środowisko.

Przy ustanawianiu zakazów lokalizowania „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko” nie zwraca się uwagi na to, że są to przedsięwzięcia, które tylko potencjalnie

mogą znacząco i negatywnie oddziaływać na środowisko. Praktyka pokazuje, że blisko 100% instalacji radiokomunikacyjnych przekraczających 15 W EIRP i w ten sposób zaliczonych do „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowiskowo”, po ich zbadaniu w postępowaniu „środowiskowym”, nie oddziałuje znacząco, ani negatywnie na środowisko, gdyż ich oddziaływanie nie przekracza norm ochronnych określonych przez Ministra Środowiska. Prowadzi to do paradoksalnej sytuacji, w której powołując się na potrzeby ochrony środowiska ustanawia się bezwzględne zakazy lokalizowania przedsięwzięć dla tego środowiska w pełni bezpiecznych.

- **Praktyka pokazuje, że blisko 100% instalacji radiokomunikacyjnych przekraczających 15 W EIRP i w ten sposób zaliczonych do „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowiskowo”, po ich zbadaniu w postępowaniu „środowiskowym”, nie oddziałuje znacząco, ani negatywnie na środowisko – nie przekraczają norm ochronnych określonych przez MŚ.**

Wprowadzone do planów miejscowych zakazy powołujące się na potrzebę ochrony środowiska niekiedy paradoksalnie prowadzą do skutków niekorzystnych dla tego środowiska, bowiem wyłączając całe obszary spod możliwości zlokalizowania na nich anten radiokomunikacyjnych zmuszają operatorów do pokrycia tych obszarów antenami zlokalizowanymi poza nimi, a tym samym oddziaływującymi na środowisko ze zdecydowanie większą mocą. Techniczna możliwość zastosowania takich rozwiązań ma jednak charakter wyjątkowy, gdyż normalnie działające sieci telekomunikacji bezprzewodowej wymagają gęstszego pokrycia (np. sieć telefonii trzeciej generacji – 3G w standardzie UMTS wymaga stacji bazowej co 300-500 metrów).

Wprowadzaniu omawianych zakazów do planów miejscowych niezwykle trudno zapobiec. Po pierwsze, plany zostały uchwalone już dla ponad 20% obszaru RP, a po drugie konieczne byłoby monitorowanie każdej gminy, co w praktyce jest niewykonalne. Problem ten będzie się nasilał, bowiem podstawowym założeniem administracji planistycznej jest pokrycie planami całego obszaru. W sytuacji, gdy zakaz już znajdzie się w planie, to trudno przekonać samorządy do jego zmiany, a sama procedura zmiany trwa około 9 miesięcy. Jeszcze dłużej trwa próba zaskarżenia postanowień z zakazem do sądu administracyjnego – sądy wyjątkowo uchylają postanowienia planów miejscowych, a całe postępowanie przed WSA i NSA zajmuje około 2 lat.

W oficjalnym stanowisku Ministra Środowiska, wyrażonym w odpowiedzi z dnia 31 lipca 2006 r. na interpelację poselską, organ ten wskazał: *„odnosząc się do wskazywanych w interpelacji zakazów lokalizowania przedsięwzięć w omawianym zakresie, wymienionych w cytowanym rozporządzeniu Rady Ministrów z 2004 r. [tj. „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”], w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego bez wykazania, że mogą one mieć faktycznie negatywny wpływ na otoczenie (...) należy stwierdzić, że z punktu widzenia ochrony środowiska brak jest przesłanek przemawiających za wprowadzeniem takich zakazów. Wystarczającym w tych przypadkach powinno być dotrzymanie standardów jakości środowiska, określonych w obowiązujących przepisach”*. Dodatkowo stwierdzenie to Minister Środowiska powtórzył w odpowiedzi z dnia 26 września 2006 r. na dezyderat nr 6 Komisji Infrastruktury.

- **Powielane na masową skalę w planach miejscowych zakazy lokalizacji „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko” są oczywistym błędem. Oficjalne stanowisko Ministra Środowiska brzmi: „Z punktu widzenia ochrony środowiska brak jest przesłanek przemawiających za wprowadzeniem takich zakazów. Wystarczającym w tych przypadkach powinno być dotrzymanie standardów jakości środowiska, określonych w obowiązujących przepisach”**

Jednakże powyższe stanowisko Ministra Środowiska, niezależnie od tego, że nie ma charakteru wiążącego dla samorządów, nie jest w stanie zmienić rzeczywistości oraz błędnego i bezpodstawnego postrzegania „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowiskowo” jako szczególnie szkodliwych dla środowiska, a tym samym nie uchylili obowiązujących zakazów, ani też nie zapobiegnie ich ustanawianiu w przyszłości. Sytuacja ta pokazuje doskonale, że przyczyna tkwi w fakcie zaliczenia instalacji radiokomunikacyjnych do „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowiskowo” i tylko poprzez zmianę tego faktu, czyli zmianę w rozporządzeniu Rady Ministrów, można usunąć barierę w postaci bezwzględnego zakazu ich lokalizowania.

Z przytoczonego wyżej stanowiska Ministra Środowiska wynika, że kluczowe dla ochrony środowiska przed polami elektromagnetycznymi jest przestrzeganie norm ochronnych określonych przez tego Ministra w rozporządzeniu wykonawczym do art. 122 Poś. Jeżeli normy

te są przestrzegane to nie ma żadnych podstaw, by zakazywać lokalizowania takich instalacji w planach miejscowych. W tym kontekście ważniejsze jest zapewnienie, by przedsiębiorcy wykonywali pomiary pól w środowisku, a Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska skutecznie monitorowała przestrzeganie norm ochronnych.

5. Podstawowa bariera na etapie środowiskowym – minimum roczne opóźnienia w procesie inwestycyjnym.

Wybór 15 W EIRP na kryterium, które decyduje o tym, czy instalacja radiokomunikacyjna jest „przedsięwzięciem mogąącym znacząco oddziaływać na środowisko”, w praktyce powoduje, że dla każdej stacji bazowej telefonii komórkowej lub innej sieci bezprzewodowej, trzeba przeprowadzić odrębne postępowanie w sprawie uwarunkowań środowiskowych zgody na realizację inwestycji.

- W skali kraju są to tysiące postępowań generujące ogromne koszty administracji oraz dodatkowe opóźnienia w rozpoznaniu innych ważnych przedsięwzięć (np. autostrad, zakładów przemysłowych, etc.), gdyż w międzyczasie organy muszą rozpatrzyć sprawy każdej pojedynczej stacji bazowej i radiolinii (przykładowo tylko w przypadku spółki P4² sp. z o.o. jest to 1221 postępowań środowiskowych rozpoczętych przez złożenie wniosku od początku 2006 roku – w trakcie kolejnych lat budowy sieci będzie to ok. 2000 instalacji rocznie).
- Postępowanie takie prowadzone jest z udziałem społeczeństwa, co oprócz pozytywnego aspektu w postaci możliwości wyrażenia stanowiska przez każdego obywatela, ma też aspekt negatywny – prawa strony służą każdej organizacji ekologicznej, która tylko wyrazi taką chęć, niezależnie od jej intencji i merytorycznego przygotowania – organ administracji nie może odmówić dopuszczenia do udziału w postępowaniu żadnej organizacji.
- Postępowanie takie wymaga szeregu uzgodnień pomiędzy organami, a każde uzgodnienie może być zaskarżone przez organizacje ekologiczne.

² Czwarty operator telefonii komórkowej, który po wygranym przetargu na częstotliwości UMTS przygotowuje się do wejścia na rynek i zaoferowania usług mobilnych trzeciej generacji – 3G, m.in. budując sieć radiową

Postępowanie w sprawie uwarunkowań środowiskowych dla jednej stacji bazowej, w sytuacji, w której nie są dokonywane zaskarżenia, zajmuje około 6 miesięcy.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach			
Działania wpływające na termin		Działania przeprowadzane w międzyczasie	
Prezydent Miasta	Składanie wniosku - kancelaria i przydział inspektorowi	7	
	Sprawdzenie kompletności dokumentów	14	
	Wywieszenie na 21 dni	21	Ustalenie stron postępowania
	Poczta i kancelaria	7	
	Wysyłka do uzgodnienia kancelaria i poczta	7	
Sanepid i WOS	kancelaria i przydział inspektorowi	7	
	Wydanie postanowienia o uzgodnieniu	14	
	Przesłanie do stron	17	
	Termin na zażalenia	7	
	Poczta i kancelaria	7	
Prezydent Miasta	Poczta i kancelaria	7	
	Wydanie decyzji	30	
	Przesłanie do stron	17	
	Termin na odwołanie	14	
RAZEM DNI		176	

- **Postępowanie „środowiskowe” trwa ok. 6 miesięcy nawet przy perfekcyjnie przygotowanym wniosku i przy niekonfliktowej społecznie lokalizacji. Nie da się jednak z góry przewidzieć granicznej daty wydania decyzji: na przykład niektóre spośród wniosków złożonych przez P4 w styczniu 2006 wciąż czekają na rozpatrzenie.**

Jeżeli natomiast postanowienia uzgodnieniowe są zaskarżone, to czas postępowania wydłuża się do ok. 10-12 miesięcy, gdyż organ musi poczekać na rozpatrzenie zażalenia. Dodatkowo trzeba jeszcze uwzględnić, że nawet wydanie decyzji nie pozwala jeszcze na złożenie wniosku o pozwolenie na budowę (dokonanie zgłoszenia), bowiem decyzja ta musi stać się ostateczna – czyli dodatkowy miesiąc, jeżeli nie zostanie zaskarżona i dodatkowe 4-5 miesięcy, jeżeli zostanie zaskarżona. Do wnoszenia zażaleń i odwołań organizacje ekologiczne nie muszą spełniać żadnych wymagań merytorycznych, a same zażalenia i odwołania nie muszą zawierać

żadnego argumentu merytorycznego, bowiem wystarczy, by wynikało z nich, że organizacja jest niezadowolona.

Przykładowy przebieg postępowania w sytuacji zaskarżania rozstrzygnięć jest następujący:

Przyjęcie wniosku, ogłoszenie o jego złożeniu, 21 dni na zgłaszanie uwag i wniosków	1,5 miesiąca
Wysłanie wniosku do uzgodnień, uzgodnienia	3-4 miesiące
Obrót pocztowy, termin na wniesienie zażaleń	3-4 tygodni
Rozpoznanie zażalenia przez organ II instancji	4 miesiące
Rozpoznanie merytoryczne sprawy przez organ po otrzymaniu uzgodnień, terminy na zapoznanie się stron z aktami postępowania	2 miesiące
Obrót pocztowy, termin na wniesienie odwołania od decyzji końcowej	4-5 tygodni
Rozpoznanie odwołania przez organ II instancji	4-5 miesięcy
Wniosek o pozwolenie na budowę i postępowania w sprawie pozwolenia	2 miesiące

Razem: ok. 17 miesięcy

- Każda organizacja ekologiczna może wziąć udział na prawach strony w każdym postępowaniu i może w nim skarżyć każde rozstrzygnięcie, nawet bez żadnych merytorycznych argumentów. W konsekwencji, każde postępowanie – nawet zgodne z wymaganiami ochrony środowiska – może zostać przedłużone do 17 miesięcy. Dla inwestora, gospodarki i obywateli jest to czas stracony.**

Nieracjonalność stosowania tej procedury do stacji bazowych i radiolinii doskonale pokazuje analiza treści wydawanych decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych – w zasadzie ograniczają się one do powtórzenia za ustawą, że inwestor zobowiązany jest przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska określającego dopuszczalne poziomy pól w środowisku.

6. Zaliczenie instalacji radiokomunikacyjnych do „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko” - wspólna przyczyna barier na etapie lokalizacyjnym i środowiskowym.

Wspólną przyczyną opisanych wyżej barier (tj. zakazów w planach miejscowych oraz konieczności przejścia postępowań w sprawie uwarunkowań środowiskowych) jest fakt zaliczenia każdej instalacji radiokomunikacyjnej o EIRP minimum 15 W do „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”. Patologią jest to, że tak ustawione kryterium obejmuje wszystkie stacje bazowe i radiolinie, a tymczasem trudno znaleźć przypadki stacji bazowych lub radiolinii, dla których na etapie postępowania w sprawie uwarunkowań środowiskowych stwierdzono przekroczenia norm ochronnych i nałożono obowiązek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Oznacza to, że przeprowadza się kosztowne i pracochłonne postępowania dla instalacji, które według przepisów ochronnych są w pełni bezpieczne dla zdrowia ludzi i środowiska.

Nie można zbudować sieci bezprzewodowej i skutecznie konkurować z operatorami już dysponującymi infrastrukturą, jeżeli w planach miejscowych są zakazy wykluczające w ogóle możliwość lokalizowania instalacji radiokomunikacyjnych, zwłaszcza na obszarach zabudowy mieszkaniowej w miastach i miejscach atrakcyjnych turystycznie. Nie można zbudować takiej sieci i skutecznie konkurować, jeżeli proces inwestycyjny dla pojedynczej instalacji trwa od 8 do 17 miesięcy, o ile w ogóle uzyska się „środowiskową” zgodę na jej zrealizowanie. Te same przyczyny wykluczają lub co najmniej opóźniają rozbudowę sieci istniejących.

Naturalną reakcją na wskazane wyżej bariery jest poszukiwanie alternatywy w żądaniu dostępu do już istniejącej infrastruktury innych operatorów, w szczególności dostępu do masztów, by zainstalować na nich własne urządzenia nadawczo-odbiorcze. Problem jednak w tym, że obie bariery dokładnie w tym samym stopniu czynią bezcelowym zgłaszanie takich żądań.

Nawet, gdyby nowy operator uzyskał decyzję o dostępie do infrastruktury innego operatora w lokalizacji, w której operator ten eksploatuje swoje urządzenia, to i tak nie zainstaluje swoich anten bez uzyskania dla nich odrębnej decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, choćby od dawna na tej lokalizacji funkcjonowały urządzenia o dużej mocy. Wynika to z tego, że przepisy kwalifikują jako „przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko” również

rozbudowę istniejącej instalacji o kolejne urządzenia emitujące pola elektromagnetyczne, jeżeli EIRP tych urządzeń wynosi co najmniej 15 W, co jest normą w przypadku stacji bazowych i radiolinii.

- **Decyzję o uwarunkowaniach środowiskowych trzeba uzyskać także przed instalacją anten w lokalizacjach, w których są już urządzenia innych operatorów. W konsekwencji dostęp do cudzej infrastruktury nie niweluje opóźnień, ale dodaje nowe związane z koniecznością uzyskania decyzji o dostępie. Współkorzystanie z infrastruktury nie rozwiązuje więc problemu.**

Co więcej, nie można uzyskać dostępu do cudzej infrastruktury i zainstalować własnych anten, jeżeli nie jest to zgodne z planem miejscowym. Plany miejscowe z opisanymi wyżej zakazami są zjawiskiem relatywnie nowym i były uchwalane zazwyczaj w czasie, gdy już funkcjonowały stacje działających na rynku operatorów. Jeżeli zatem w planie nie ma wyraźnego zapisu o dopuszczalności ich rozbudowy, to będą mogły nadal funkcjonować, ale bez możliwości wykorzystania przez nowych operatorów i nowe technologie.

Oznacza to, że bariery powyższe w praktyce uniemożliwiają realizację gwarantowanych przez ustawę Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2004 r., Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.) oraz przez dyrektywę 2002/21/UE, uprawnienia do współkorzystania z infrastruktury innego operatora oraz z tzw. prawa drogi.

7. Infrastruktura telekomunikacyjna a ochrona środowiska – czy instalacje radiokomunikacyjne powinny być zaliczone do „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”?

Należy jednoznacznie oraz z całą stanowczością wskazać, że prowadzenie wobec anten radiokomunikacyjnych postępowań w sprawie uwarunkowań środowiskowych nigdy nie zapewni właściwej ochrony ludzi i środowiska przed polami elektromagnetycznymi. W postępowaniach tych dokonuje się bowiem oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, a żadne dokumenty nie są w stanie zagwarantować, że instalacja po zrealizowaniu i uruchomieniu będzie eksploatowana bez przekroczenia norm ochronnych. Kluczem do zapewnienia ochrony są właśnie normy określone w rozporządzeniu Ministra

Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz.U. 2003/192/1883). i skuteczne egzekwowanie ich przestrzegania. Wszelkie nieprawidłowości w tym zakresie, dotyczą etapu faktycznej eksploatacji instalacji, a nie etapu poprzedzającego jej realizację. Dokumentacja sporządzana w postępowaniach środowiskowych, przewlekłość i złożoność tych postępowań nie jest i nie może być substytutem należytego systemu kontroli, jest natomiast jedynie działaniem pozornym.

Nie do przyjęcia jest więc obecna sytuacja, w której zbędne oraz nadmiarowe - dla inwestycji w infrastrukturę bezprzewodową - procedury administracyjne, stwarzające złudne pozory ochrony ludzi i środowiska, były przyczyną zahamowania rozwoju polskiej gospodarki, rozwoju regionalnego oraz społecznego.

Instalacje związane z telefonią komórkową i technologiami bezprzewodowymi, ze względu na swoją powszechną obecność w życiu współczesnych społeczeństw, już od kilkadziesiąt lat są obserwowane. Dotychczasowe badania nie dowiodły ich negatywnego oddziaływania na zdrowie ludzi, o ile dotrzymywane są standardy ochrony środowiska określone w Zaleceniu Rady UE z 12 lipca 1999 r. (1999/519/EC, OJ L 199/59) w sprawie ograniczania ekspozycji ludności na pola elektromagnetyczne. Zgodnie z tym Zaleceniem, dla częstotliwości używanej w systemie GSM 900 wartość ta wynosi 4 W/m^2 , dla systemu GSM 1800 - 9 W/m^2 , natomiast dla systemu UMTS - $10,5 \text{ W/m}^2$. Późniejsze raporty i analizy potwierdzają, że wartości wskazane w Zaleceniu 1999/519/EC są nadal aktualne.

W Polsce normy ochronne określone są za pomocą ustalonych przez Ministra Środowiska parametrów fizycznych, tzw. dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (chodzi tu o rozporządzenie w sprawie *dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów*; Dz.U. 2003/192/1883). Są to te same parametry fizyczne, co w Zaleceniu 1999/519/EC. Jednakże polski Minister Środowiska, stosując daleko idącą zasadę ostrożności, określił ich parametry na radykalnie surowszym poziomie – maksymalna gęstość mocy wynosi $0,1 \text{ W/m}^2$, co jest wartością najniższą z wszystkich państw członkowskich UE. W świetle stanu badań oraz stanowiska Światowej Organizacji Zdrowia określenie tak surowych norm nie jest uzasadnione.

Ich bardzo realną konsekwencją są wysokie maszty na dachach zabudowań polskich miast – im niższe normy, tym wyżej antena musi być wyniesiona ponad powierzchnię dachu.

- **Realną ochronę przed polami elektromagnetycznymi może zapewnić tylko poprzez skuteczne egzekwowanie norm ochronnych, które w Polsce są kilkadziesiąt razy surowsze niż zalecane przez UE jako zapewniające wysoki poziom ochrony. Postępowania „środowiskowe” ochrony tej nie zapewniają, a są jedynie kolejną barierą do przejścia na etapie przedrealizacyjnym.**

Światowa Organizacja Zdrowia, która od ponad 20 lat prowadzi i monitoruje badania dotyczące oddziaływania pól elektromagnetycznych, w opublikowanym w maju 2006 r. dokumencie „*Pola elektromagnetyczne a zdrowie publiczne. Stacje bazowe i technologie bezprzewodowe*”, jednoznacznie stwierdziła, że „ze wszystkich dotychczas zgromadzonych dowodów nie da się wysnuć wniosku ani o krótko-, ani o długookresowych szkodliwych skutkach oddziaływania pól RF emitowanych ze stacji bazowych, a ponieważ sieci bezprzewodowe generalnie wytwarzają słabsze sygnały RF niż stacje bazowe, to jest mało prawdopodobne, by ekspozycja na nie mogła mieć w ogóle negatywny wpływ na zdrowie ludzi.”

Oznacza to, że nie ma uzasadnienia merytorycznego, by instalacje radiokomunikacyjne wymienione w stanowisku WHO zaliczać gdziekolwiek na świecie do „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko” a zwłaszcza w Polsce gdzie obowiązujące normy dopuszczalnych mocy promieniowania są 100 krotnie surowsze niż te których dotyczy powyższe stanowisko WHO. W stanowisku tym WHO jednoznacznie stwierdza:

„Międzynarodowe wytyczne nt. ekspozycji stworzono w celu ochrony przeciw potwierdzonemu przez Międzynarodową Komisję ds. Ochrony przed Promieniowaniem Niejonizującym (ICNIRP, 1998) oraz Instytut Inżynierów Elektryków i Elektroników (IEEE, 2005) wpływowi pól RF na zdrowie. Władze krajowe powinny przyjąć normy międzynarodowe, by chronić swych obywateli przed szkodliwymi poziomami pól RF. Powinny ograniczać dostęp do obszarów, na których normy mogą zostać przekroczone.”

Normy wskazane przez ICNIRP (1998) zostały przeniesione do Zalecenia Rady UE z 12 lipca 1999 r. (1999/519/EC, OJ L 199/59) – w obu tych dokumentach dopuszczalna gęstość mocy

wynosi ok. 10 W/m² (w Polsce 0,1 W/m²). Stanowisko IEEE (2005) potwierdziło aktualność tych wartości i nie rekomendowało żadnych zmian.

Dokonywanie dla każdej takiej instalacji indywidualnej oceny jej oddziaływania na środowisko jest zbędne i wystarczy w tym zakresie przestrzeganie norm ochronnych. Co najwyżej można rozważyć poddawanie tej procedurze wyłącznie tych instalacji, które są planowane jako przekraczające normy ochronne i tym samym wymagające ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Jednakże jak pokazuje przykład innych państw (np. Niemcy, Francja) nie wydaje się to potrzebne.

Rezygnacja z zaliczenia tych instalacji do „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko” byłaby zgodna z prawem wspólnotowym. Kategorie tych przedsięwzięć określone są w załącznikach do dyrektywy 85/337/EWG (zmienionej przez dyrektywę 97/11/WE oraz dyrektywę 2003/35/WE) i nie wymienia się w nich w ogóle żadnych instalacji radiokomunikacyjnych emitujących pola elektromagnetyczne. Potwierdza to również praktyka innych Państw Członkowskich. Przykładowo, w Niemczech i we Francji do instalacji radiokomunikacyjnych nie stosuje się wymagań dyrektywy 85/337/EWG i określonego w niej postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. W konsekwencji, zarówno zaliczenie instalacji radiokomunikacyjnych do „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”, jak i przyjęcie kryterium 15 W EIRP, jest wyłącznie samodzielną decyzją Rady Ministrów, a w praktyce polskiego Ministra Środowiska.

- **W świetle opublikowanego w maju 2006 r. stanowiska WHO nie ma merytorycznych przesłanek do zaliczenia stacji bazowych telefonii komórkowej i innych technologii bezprzewodowych do „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”. Nie wymieniają ich w takich katalogach, ani konwencja z Aarhus, ani dyrektywy UE. We Francji i w Niemczech również nie dokonuje się takiej kwalifikacji.**

II. Skutki barier w procesie inwestycyjnym dla realizacji podstawowych strategii i planów Rzeczypospolitej Polskiej oraz absorpcji środków UE.

Inwestycje stanowią kategorię ekonomiczną o kluczowym znaczeniu dla wzrostu gospodarczego. Obecnie można zaobserwować pewne ożywienie procesu inwestycyjnego, przeważa jednak opinia, że w znacznej mierze przyczynia się do tego ożywienia popyt zagraniczny, a więc aktywność firm Polskich na rynkach UE po dniu akcesji, a co za tym idzie – konieczność dopasowania mocy produkcyjnych do rosnących wolumenów. Nie ulega jednak kwestii, iż bardziej przyjazne inwestorom rozwiązania prawne przyczyniłyby się do silniejszego i utrzymującego się w długim okresie pobudzenia inwestycji, a co za tym idzie - szybszego wzrostu gospodarczego, mniejszego bezrobocia i lepszej kondycji finansów publicznych. Pamiętać bowiem należy, że na tle porównywalnych krajów regionu dynamika wzrostu polskiej gospodarki nie może zostać uznana za satysfakcjonującą.

W obecnym systemie prawnym można zaobserwować niespójność rozwiązań legislacyjnych m.in. w zakresie prawa ochrony środowiska oraz zagospodarowania przestrzennego. Nieprecyzyjność aktów prawnych powoduje wydłużenie procedury uzyskiwania zezwoleń, opóźnienia a często zahamowanie procesów inwestycyjnych w kluczowych sektorach gospodarki tj. telekomunikacja, budownictwo, transport oraz energetyka.

Największe trudności w zakresie planowania oraz realizacji procesu inwestycyjnego dotyczą inwestorów, którzy decydują się na rozwinięcie w Polsce działalności, która zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dn. 9 listopada 2004r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko jest zaliczana do inwestycji mogących oddziaływać na środowisko, a w związku z tym podlega skomplikowanemu procesowi wydania formalnej zgody na jej realizację. Opisane przedsięwzięcia wymagają sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko oraz wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, podlegają także konsultacjom społecznym.

Sektor usług komunikacyjnych i informatycznych został uznany za kluczowy dla rozwoju nowoczesnego społeczeństwa informacyjnego oraz dla wzrostu gospodarczego. Jego szczególna rola została potwierdzona m.in. w „Strategii Lizbońskiej” z 2000r. oraz w komunikacie Komisji „i2010 – An European Information Society for growth and employment” z 2005r.

Z opublikowanych w ostatnim czasie dokumentów Ministerstwa Transportu i Budownictwa („Strategia Regulacyjna 2006-2007”), Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty („Strategia telekomunikacyjna”) oraz analiz eksperckich wynika, że jedną z największych barier dla rozwoju polskiego rynku usług telekomunikacyjnych, poprawy stopnia jego konkurencyjności oraz obniżenia cen, jest słabo rozwinięta infrastruktura. Taki stan w oczywisty sposób przekłada się na stopień penetracji jeden z najniższych w Europie dla każdej z usług telekomunikacyjnych.

Zapewnienie powszechnego, szerokopasmowego dostępu do Internetu jest jednym z priorytetów polskiego Rządu i fundamentem tworzenia społeczeństwa informatycznego w Polsce, a tym samym podnoszenia poziomu edukacji i umiejętności obywateli, tworzenia nowych i lepszych miejsc pracy. Innym strategicznym celem jest poprawa konkurencyjności na rynku podstawowych usług telefonii stacjonarnej oraz komórkowej, a także popieranie wdrożenia na szerszą skalę zaawansowanych usług komórkowych 3 Generacji, w tym UMTS.

Realizacja powyższych priorytetów nie jest możliwa bez radykalnego zwiększenia inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną. Jednakże nie nastąpi to, dopóki proces inwestycyjny nie zostanie należycie udroźniony. W obecnym stanie prawnym i faktycznym jest on przewlekły i przerosły nieracjonalnymi rozwiązaniami, a inwestor jest uzależniony od korzystnych interpretacji niejasnych przepisów przez organy administracji oraz dobrej woli przedsiębiorstw energetycznych, zarządców dróg publicznych i organizacji ekologicznych. Największym jednak problemem jest brak spójnej koncepcji tego, w jaki sposób powinny być planowane i realizowane inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną. Koncepcji, którą racjonalny ustawodawca mógłby kompleksowo wdrażać do porządku prawnego zamiast doraźnych i niesynchronizowanych jednostkowych rozwiązań.

8. Bariery inwestycyjne a absorpcja środków UE

Inwestycje jako takie mają jednoznacznie pozytywny, długoterminowy wpływ na gospodarkę jako całość. Co więcej, jeśli zostaną w sposób przemyślany i skoordynowany ukierunkowane na wybrane obszary geograficzne i tematyczne, mogą radykalnie zmienić obraz nie tylko krajowej gospodarki, ale i społeczeństwa. Wśród realizowanych w oparciu o fundusze unijne w ramach

Strategii Rozwoju Kraju przedsięwzięć poczesne miejsce zajmują inwestycje infrastrukturalne – w tym także w infrastrukturę telekomunikacyjną.

Infrastruktura telekomunikacyjna ma niebagatelne znaczenie w wyrównywaniu szans poszczególnych regionów czy grup społecznych, ale i w budowaniu konkurencyjności całej narodowej gospodarki i otwartego, aktywnego nowoczesnego społeczeństwa. Telekomunikacja potrafi w dużej mierze rekompensować niedostatki infrastruktury transportowej, umożliwiając realizację wielu działań na odległość, a zatem racjonalizując popyt na transport. W podobny sposób potrafi też racjonalizować wykorzystanie choćby infrastruktury mieszkalnej – łagodząc problemy wynikające z jednostronnej migracji do głównych ośrodków gospodarczych, akademickich i kulturalnych. Dzięki współczesnym technologiom, zwłaszcza transmisji bezprzewodowej, infrastruktura telekomunikacyjna potrafi dotrzeć stosunkowo szybko i tanio do tysięcy ludzi, oferując im w ramach jednego kanału dostępu pełny pakiet usług – od tradycyjnej komunikacji głosowej, przez coraz bardziej potrzebny i pożądaný dostęp do Internetu, aż po nowoczesne i zaawansowane technologicznie usługi, jak Video on Demand, zdalne opomiarowanie i zarządzanie procesami technologicznymi czy usługi lokalizacyjne.

Nie trzeba daleko szukać przykładów: rozwiązania klasy eGovernment ułatwiają obywatelom dostęp nie tylko do informacji, ale i usług administracji publicznej. E-Banking dostarcza pełną gamę produktów finansowych – także tych najbardziej złożonych i nowoczesnych – dosłownie do każdego zakątka globu. Usługi telefonii VoIP umożliwiają natychmiastowy dostęp do komunikacji głosowej tam, gdzie tradycyjny przewód telefoniczny nigdy by nie dotarł. Wreszcie, operatorzy telefonii mobilnej nie tylko zapewniają dostępność swoich usług na terenie całego kraju, ale dodatkowo nieustannie zwiększają przepustowość i pojemność swoich sieci, aby niemal 35 milionom użytkowników zapewnić jak największe możliwości uczestnictwa w cyfrowym świecie.

Wobec powyższych faktów staje się zrozumiałe, dlaczego współczesne programy rozwojowe koncentrują wysiłki nie tylko na promowaniu infrastruktury telekomunikacyjnej jako takiej, ale ukierunkowują wysiłki na obszary geograficzne wymagające szczególnej troski. Tam, gdzie rozwój społeczeństwa informacyjnego mógłby przynieść największe korzyści, a więc w rejonach wykluczonych, odległych geograficznie od centrów aktywności ekonomicznej i o zdiagnozowanych zapóźnieniach rozwojowych – tam właśnie obserwować można zjawisko e –

wykluczenia. Okazuje się bowiem, że bez wsparcia publicznego nawet najefektywniejsze ekonomicznie w takich warunkach technologie bezprzewodowe nie mają szans na rozpoczęcie funkcjonowania na warunkach komercyjnych. Potrzebny jest impuls, który – przez rozpowszechnienie osiągnięć e-społeczeństwa – zburzy pierwsze bariery i umożliwi dalszą pracę nad rozwojem regionu – w stałym kontakcie z całym światem i na prawach równych z lepiej rozwiniętymi ośrodkami.

Poniżej znajduje się krótki przegląd głównych źródeł wsparcia ze środków publicznych na projekty obejmujące budowę i instalację infrastruktury telekomunikacyjnej zgodnie z brzmieniem wstępnych projektów programów pomocowych na lata 2007 - 2013. Z pomocą ekspertów firmy doradczej Ernst & Young³ udało się:

- Potwierdzić i skwantyfikować finansowo znaczenie inwestycji telekomunikacyjnych i związanych z nowoczesnymi technologiami w realizowanych programach prorozwojowych
- Potwierdzić występowanie trudności – zarówno na etapie przygotowania i składania wniosków, jak i na etapie realizacji i rozliczenia projektów, wynikających z przewlekłości i nieprzewidywalności procedur regulujących w Polsce proces inwestycyjny

Ze względu na fakt, iż przedmiotowe programy pomocowe są w trakcie prac legislacyjnych nie można wykluczyć, że ich przedstawiony kształt ulegnie pewnym zmianom, zwłaszcza co do dokładnych kwot alokacji i kręgu potencjalnych beneficjentów. Tym niemniej stwierdzić można, iż rozwój nowoczesnych technologii, w tym technologii komunikacyjnych, jest jednym z priorytetów dla Polskiej gospodarki na najbliższe lata, czego dowodem może być proponowana alokacja środków pomocowych Unii Europejskiej na lata 2007 - 2013 dokonana do następujących działań wspierających innowacje w szeroko pojętym sektorze przedsiębiorstw lub rozwój społeczeństwa informacyjnego:

³ Autorzy opracowania pragną wyrazić wdzięczność dla Pana Pawła Tynela, Managera w Grants and Incentives Advisory Services firmy Ernst & Young wraz z zespołem za dostęp do wiedzy i pomoc w przygotowaniu zestawienia oraz identyfikacji barier

1. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
Działania 4.4 Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym
Dostępne środki w ramach całego Priorytetu 4 (Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia):
2 760 050 000 EUR

2. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
Działanie I.2 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego
Dostępne środki w ramach całego Priorytetu I:
1 290 869 100 EUR

3. Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego
Priorytet 3 Rozwój społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku
Dostępne środki w ramach Priorytetu 3:
135 764 000 EUR

4. Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Priorytet 4 Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego
Dostępne środki w ramach Priorytetu 4:
72 300 000 EUR

5. Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego
Priorytet V Społeczeństwo Informacyjne
Dostępne środki na wsparcie infrastruktury telekomunikacyjnej:
10 370 000 EUR

6. Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego
Działanie 2.1 Infrastruktura dla wykorzystania narzędzi ICT
Dostępne środki w ramach Działania 2.1:
14 772 000 EUR

7. Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury

Oś priorytetowa 7 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego

Dostępne środki w ramach Osi 7:

69 560 000 EUR

8. Regionalny Program Operacyjny Województwa Wielkopolskiego

Priorytet II Infrastruktura o podstawowym znaczeniu dla rozwoju

Dostępne środki w ramach Priorytetu II:

583 976 647 EUR

- **Tylko zebrane tu kwoty, które związane są z rozbudową infrastruktury telekomunikacyjnej – a więc z inwestycjami obciążonymi w polskim porządku prawnym paraliżującymi obowiązkami wynikającymi z nieuporządkowaną procedurą wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia – oznaczają pozyskanie dla Polski środków w wysokości nieomal 5 miliardów EUR, a więc ok. 19 miliardów złotych.**

Nie należy jednak zapominać, że zaprezentowana lista ma charakter otwarty i nie zawiera między innymi priorytetów typu "wzrost innowacyjności gospodarki i otoczenia biznesu" adresowanych do małych i średnich przedsiębiorstw lub podmiotów publicznych.

W ramach przedstawionych programów o wsparcie mogą ubiegać się duzi przedsiębiorcy z różnych sektorów gospodarki, w tym z sektora komunikacyjnego. Na tym etapie dokładne kryteria udzielania wsparcia nie zostały jeszcze ustalone. Jednakże, jednym z podstawowych kryteriów oceny będzie stopień innowacyjności implementowanych w ramach projektu rozwiązań technologicznych – co potwierdza tezę o dominacji w tej grupie nowoczesnych, w tym bezprzewodowych, technologii dostępu telekomunikacyjnego, wraz z towarzyszącymi temu problemami administracyjnymi.

Środki opisane powyżej to jednak nie wszystko – w ramach realizacji działań prorozwojowych, prócz programów pomocowych konstruowanych wspólnie z Unią Europejską, Rząd Polski zdecydował się na implementację szeregu działań, mających za zadanie wsparcie sektora

nowoczesnych technologii. Są to między innymi program "Wędką technologiczną" (wsparcie współpracy między przedsiębiorcami a jednostkami badawczo-rozwojowymi) oraz konkretne korzystne rozwiązania podatkowe dla tzw. centrów R&D oraz przedsiębiorstw, dokonujących zakupu nowych technologii. Dodatkowo, w tym roku został uruchomiony program udzielania preferencyjnych kredytów technologicznych na zakup i implementację nowoczesnych technologii. Wszystko to ukazuje nacisk, jaki jest obecnie kładziony na rozwój i implementację nowoczesnych rozwiązań technologicznych w Polsce w celu zmniejszenia bariery technologicznej dzielącej nas od krajów tzw. starej Unii Europejskiej. Bariery formalne uniemożliwiły jednak pełną realizację celów – zarówno na etapie samego procesu dystrybucji i rozliczania środków, jak i na etapie realizacji inwestycji. Programy pomocowe na lata 2004 - 2006 zawierały szereg regulacji, które w dużej mierze utrudniały ubieganie się o wsparcie dla przedsiębiorstw z sektora nowoczesnych technologii budujących infrastrukturę telekomunikacyjną. Projekty tego typu spełniały kryteria wejściowe w ramach działania 2.2.1 Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw "Bezpośrednie Wsparcie Przedsiębiorstw dokonujących nowych inwestycji". Ze względu na wysokie wartości inwestycji w sektorze telekomunikacyjnym i jednocześnie wysoką wartość przyznawanej pomocy był to program najbardziej odpowiadający potrzebom przedsiębiorstw z sektora telekomunikacyjnego. Generalnie, budżet działania 2.2.1 wynosił około 400 mln PLN rocznie, a najwyższe granty inwestycyjne sięgały nawet kwocie równej około 40 mln PLN. Jednakże, kryteria udzielania wsparcia były tak skonstruowane, iż wysoko innowacyjne projekty telekomunikacyjne, które co do zasady:

- nie generują dużej ilości miejsc pracy;
- są neutralne względem stanu środowiska naturalnego;
- tam, gdzie tworzona jest infrastruktura – są rozproszone geograficznie;
- nie wymagają implementacji rozwiązań objętych patentem w Polsce i jeszcze innym jednym kraju;

ale zawierają rozwiązania innowacyjne bez wątpienia znane na świecie krócej niż rok nie miały realnych szans na wsparcie. Należy wyjaśnić, iż w ramach działania 2.2.1 wsparcie uzyskiwały projekty, które uzyskały największą liczbę punktów w ramach kryteriów oceny. Maksymalna liczba punktów do zdobycia wynosiła 172. Nie spełnianie przez przedsiębiorstwa z branży telekomunikacyjnej wyżej wymienionych kryteriów (wzrost zatrudnienia, środowisko, patent) powodowało, iż na wstępie były one pozbawione około 30 - 50 pkt w ramach procesu oceny, co odbierało realne szanse na uzyskanie wsparcia. Co więcej, do wsparcia w ramach działania 2.2.1

mogły być rekomendowane projekty realizowane jedynie w jednej lokalizacji. Istota branży telekomunikacyjnej determinuje często budowę urządzeń i infrastruktury w dużej odległości od siebie, co również wykluczało tego typu projekty z możliwości ubiegania się o wsparcie.

Utworzenie ponad rok temu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz implementacja programu uproszczenia ubiegania się o fundusze strukturalne, a także rozliczania projektów objętych dofinansowaniem z pewnością przyczyniły się do poprawy stopnia absorpcji środków unijnych przez przedsiębiorców dokonujących innowacyjnych inwestycji. Jednakże należy potwierdzić, iż podstawową barierą w absorpcji środków pomocowych w przypadku wybranych branż gospodarki, np. telekomunikacji są kryteria ubiegania się o wsparcie, gdzie innowacyjność wprowadzanych technologii często nie jest wystarczająca, aby zrekompensować nie spełnianie przez projekt innych kryteriów np. bezpośredniego pozytywnego wpływu na stan środowiska. Z tego względu, biorąc pod uwagę priorytety Polskiej gospodarki (wsparcie innowacji i rozwoju społeczeństwa informacyjnego) oraz cele przed nią stawiane (zmniejszenie różnic technologicznych w stosunku do państw wyżej rozwiniętych), możliwym rozwiązaniem byłoby utworzenie programu wsparcia innowacji, gdzie zasadniczym kryterium oceny projektu byłby stopień jego innowacyjności w oderwaniu od innych kryteriów oceny, które co do zasady dyskryminują projekty obejmujące budowę infrastruktury telekomunikacyjnej. Wierzymy, że takie właśnie rozwiązanie przyniesie przede wszystkim Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka.

Nie wolno też pozostawić nierozwiązanych problemów samego procesu administracyjnego dla inwestycji budowlanych – mogłoby to w skrajnej sytuacji oznaczać, że choć łatwiej złożyć wniosek i uzyskać pozytywną decyzję, w wyniku niemożliwych do przewidzenia zdarzeń konieczna będzie fundamentalna zmiana harmonogramu inwestycji, co postawi pod znakiem zapytania otrzymanie po jej zakończeniu jakiegokolwiek pomocy ze środków UE.

9. Bariery inwestycyjne a straty na poziomie parametrów makroekonomicznych i rachunków narodowych

Można szacować, że wprowadzenie zmian racjonalizujących procesy inwestycyjne, w szczególności zapewniających przewidywalność maksymalnego terminu otrzymania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych zgody na realizację przedsięwzięcia, oznaczałoby skrócenie

średnio o 1 rok czasu oczekiwania na decyzje niezbędne w procesie inwestycyjnym w przypadku inwestycji, które wymagają wydania takich decyzji zgodnie z wymienionym rozporządzeniem.

Według eksperckich ocen ekonomistów⁴ da się bez wątplenia wykazać pozytywne skutki zmian prawnych na atrakcyjność, a tym samym dynamikę i poziom inwestycji w Polsce, oraz - na zasadach rachunku ciągnionego - ich wpływ na kluczowe mierniki ekonomiczne w kraju, w tym produkt krajowy brutto, zatrudnienie, czy ogólny poziom zaawansowania cywilizacyjnego kraju. Wstępne analizy pokazują, że w przypadku dokonania zmian porządkujących proces inwestycyjny, w perspektywie kilkuletniej należy oczekiwać zwiększenia inwestycji w skali do 1% PKB, a więc o niemal 10 mld PLN (według danych GUS, wielkość PKB Polski w roku 2005 w cenach bieżących wyniosła ok. 981 mld PLN).

Zwiększenie poziomu inwestycji będzie miało znaczące i różnorakie konsekwencje dla gospodarki. W okresie pierwszych lat należy przede wszystkim oczekiwać wystąpienia efektu popytowego. Polega on na tym, że pojawienie się środków na inwestycje powoduje zwiększenie produkcji przedsiębiorstw dostarczających dobra i usługi inwestycyjne, wraz z całą siecią ich kooperantów. Powoduje to, rzecz jasna, wzrost zatrudnienia, a także w pewnym stopniu, podniesienie poziomu wynagrodzeń. Działanie efektu popytowego jest ograniczone w czasie, a jego długość można w opisywanym przypadku oszacować na ok. 3 lata. Zwiększenie inwestycji przełoży się w tym czasie na zwiększenie produktu krajowego brutto oraz powstanie nowych miejsc pracy. Jak wykazuje rachunek ciągniony i ekonometryczne modele przepływów w gospodarce narodowej – efekt popytowy przełoży się może na zwiększenie liczby miejsc pracy o niemal 100 tys., a także podniesienie dochodów publicznych o ponad 2,4 mld zł rocznie.

Najważniejszy jednak we wpływie inwestycji na gospodarkę jest nie tyle fakt, że generują one efekty krótkoterminowe na skutek wzrostu popytu, ale w sposób trwały poprawiają strukturę, konkurencyjność i efektywność gospodarki. Obok efektu popytowego, którego działanie jest ograniczone w czasie do około trzech lat, wystąpi również efekt podażowy wzrostu inwestycji, mający charakter trwały. Wynika on z trwałego zwiększenia majątku produkcyjnego, co przekłada się na większą produkcję i stworzenie w nowopowstałych obiektach dodatkowych miejsc pracy. Oczekiwać można, że przyspieszenie inwestycji spowoduje trwałe,

⁴ Opracowanie nt. wpływu barier inwestycyjnych na gospodarkę Polską opracowywane na zlecenie Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji we współpracy z naukowcami z Uniwersytetu Łódzkiego

długoterminowe zwiększenie liczby miejsc pracy o ponad 23 tys. i trwały wzrost dochodów budżetowych o niemal 600 mln PLN.

Skoro opisywane zjawiska uzdrawiają strukturę gospodarczą kraju, mają niewątpliwy wpływ na zdolność gospodarki do satysfakcjonującego, utrzymującego się w długiej perspektywie wzrostu, mierzonego zmianami Produktu Krajowego Brutto. Z punktu widzenia długookresowego wzrostu gospodarczego zmiany w legislacji dotyczącej procesów inwestycyjnych przenieść mogą pozytywne skutki gospodarcze dzięki trwałemu podwyższeniu stopy inwestycji o ok. 0,33% PKB. Z przeprowadzonych analiz wynika, że podwyższenie stopy inwestycji w takiej skali prowadzić może do podniesienia długookresowego tempa wzrostu gospodarczego o ok. 0,1 punktu procentowego. Przyspieszenie wzrostu przełoży się m.in. na trwałe podwyższenia tempa wzrostu zatrudnienia, wynagrodzeń, a także dochodów publicznych. Usprawnienie – w szczególności jasne określenie terminów granicznych - procesów administracyjnych w przedsięwzięciach inwestycyjnych, w tym szczególnie dotkliwych i nieprzewidywalnych regulacji dotyczących wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, prowadzące do skrócenia łącznego czasu uzyskiwania decyzji niezbędnych w procesie inwestycyjnym, wpłynie więc nie tylko na znaczne zwiększenie PKB, zatrudnienia i dochodów publicznych w najbliższych latach, ale i przyczyni się do długookresowego podwyższenia tempa wzrostu gospodarczego i poprawy stanu polskiej gospodarki.

Aby w pełni uzmysłwić sobie wrażliwość inwestycji na warunki zewnętrzne, a więc skalę szansy, przed jaką stoi Polska w przypadku wprowadzenia zmian, porządkujących procesy inwestycyjne i jednocześnie skalę zagrożenia mierzonego inwestycjami straconymi przez porządek prawny, warto przeanalizować proces podejmowania decyzji inwestycyjnych przez największe, globalne podmioty, które dysponują zasobami mogącymi umożliwić realizację nawet najpoważniejszych co do skali inwestycji infrastrukturalnych.

W dzisiejszych realiach globalnej i otwartej gospodarki, inwestycji nie da się zapewnić jedną, centralną decyzją. Skala i dynamika inwestycji – przede wszystkim tych największych i najtrudniejszych – związanych z infrastrukturą – jest wypadkową niezliczonych decyzji międzynarodowych inwestorów, dla których realną alternatywą dla inwestycji w sieć transmisji danych w Polsce jest inwestycja w rafinerię w Wenezueli czy papiery skarbowe w USA.

Decyzje inwestycyjne są funkcją oczekiwanej rentowności – a ta zależy od warunków rynkowych, na które Państwo ma ograniczony wpływ, oraz ryzyka – które to ryzyko w znacznym stopniu kształtowane jest przez obecne w danym kraju rozwiązania prawne.

Każde wydłużenie procesu inwestycyjnego pociąga za sobą zwiększenie niepewności co do jego opłacalności, gdyż pociąga za sobą ryzyko zmiany cen czynników produkcji, produktu finalnego, zmiany warunków rynkowych czy wreszcie wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych. Na przykład ceny surowców zmieniają się z miesiąca na miesiąc, dlatego wydłużenie o rok procesu inwestycyjnego w branżach związanych z ich wydobyciem i przetwórstwem może zupełnie zmienić opłacalność inwestycji i postawić jej sens pod znakiem zapytania.

Wydłużenie procesu inwestycyjnego, tożsame ze zwiększeniem niepewności, ma z punktu widzenia inwestora taki sam skutek jak obniżenie oczekiwanej stopy zwrotu. Zwiększenie niepewności obniża szanse uzyskania kredytu i poddaje w wątpliwość sens całej inwestycji, szczególnie w obliczu łatwej dostępności papierów wartościowych emitowanych przez państwo, stanowiących lokatę praktycznie pozbawioną ryzyka.

Dłuższy czas realizacji inwestycji – zanim zacznie ona generować przepływy gotówkowe do inwestora (przychody i zyski) – oznacza zmniejszenie oczekiwanej rentowności. Wpływ zmian rentowności na kształtowanie się inwestycji był w literaturze ekonomicznej przedmiotem licznych badań. Zgodnie z typowymi wynikami otrzymywanymi przez ekonomistów w badaniach empirycznych, spadek rentowności inwestycji o 1 punkt procentowy (100 punktów bazowych) przekłada się na zmniejszenie inwestycji typu budowlanego o ok. 0,6% produktu krajowego brutto. W przypadku Polski mowa tu o kwocie rzędu 6 mld PLN – po każdej zmianie o 1 punkt procentowy.

Polska potrzebuje rewolucyjnej poprawy stanu infrastruktury – a to z kolei wymaga inwestycji, których ani Państwo polskie, ani względnie płytki krajowy rynek kapitałowy sfinansować w krótkim czasie nie będzie w stanie. Kluczową więc okazuje się zdolność Polski do pozyskiwania dodatkowego finansowania takich przedsięwzięć – zarówno na zasadach komercyjnych, a więc przez przyciąganie inwestorów zagranicznych, jak i na zasadach wsparcia finansowego z dostępnymi dla nas źródłami w organizacjach międzynarodowych – z funduszami Unii Europejskiej na czele. Należy przy tym podkreślić, że pełny efekt prorozwojowy uzyskać można

jedynie przez zadbanie o oba wyżej wymienione strumienie finansowania. Z jednej strony bowiem, najczęstszym warunkiem wykorzystania środków pomocowych jest zapewnienie finansowania wkładu własnego, oraz sfinansowanie inwestycji w okresie do rozliczenia jej i przekazania środków do inwestora. Z drugiej jednak strony, współczesne podmioty inwestujące aktywnie na Starym Kontynencie doskonale poruszają się w obszarze publicznego finansowego wsparcia przedsiębiorstw i trzeba wziąć pod uwagę, że wszelkie bariery w pozyskaniu takich środków – tak związane bezpośrednio z procedurą wnioskowania i rozliczania, jak i zwiększające ryzyko samego procesu inwestycyjnego, zniechęcają inwestorów do danego kraju.

III. Proponowane rozwiązanie problemu i inicjatywy zmierzające do jego realizacji.

Rozwiązaniem opisanego w niniejszym dokumencie problemu jest wyłączenie stacji bazowych telefonii komórkowej i innych technologii bezprzewodowych z katalogu „*przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*”. Idąc za przykładem Francji i Niemiec, nie należy ich w ogóle zaliczać do tej kategorii – potrzeby ochrony środowiska nie stoją temu na przeszkodzie, co potwierdza stanowisko WHO. Kluczem do ochrony środowiska i zdrowia ludzi jest egzekwowanie tego, by nie były przekraczane normy ochronne i na tym powinny skupić się wysiłki inwestorów oraz organów państwowych. Przeprowadzanie postępowań przed zrealizowaniem planowanych instalacji nie zapewnia takiej ochrony, a jedynie poprzez swą przewlekłość i nieprzewidywalność uniemożliwia rozwój sieci bezprzewodowych.

Jeżeli z jakichś powodów nie jest możliwe wyłączenie w całości stacji bazowych telefonii komórkowej i innych technologii bezprzewodowych z katalogu „*przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*”, to absolutnym minimum jest wyłączenie z tego katalogu wszystkich tych anten radiokomunikacyjnych, które nie będą powodowały przekroczenia dopuszczalnych norm ochronnych – norm, które w Polsce są najbardziej restrykcyjne w krajach UE. Anteny takie są bowiem całkowicie bezpieczne dla środowiska i zdrowia ludzi, a tym samym nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia, by poddawać je ocenom oddziaływania na środowisko na równi z uciążliwymi zakładami przemysłowymi i elektrowniami jądrowymi.

Wyłączenie stacji bazowych telefonii komórkowej i innych technologii bezprzewodowych z katalogu „*przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*” zlikwiduje zarówno barierę z etapu środowiskowego, jak i lokalizacyjnego. Skoro bowiem nie będą zaliczone do tego katalogu, to nie będzie przed ich realizacją wymagane przeprowadzenie postępowań w sprawie uwarunkowaniach środowiskowych, a jednocześnie nie będą podlegały ustanowionym w licznych planach miejscowych bezwzględny zakazom lokalizacji – bez konieczności czasochłonnej procedury zmiany planów dojdzie do automatycznego usunięcia oczywistego błędu, jakim było ustanowienie takiego zakazu.

Aby osiągnąć powyższy rezultat i zlikwidować obie bariery konieczne, a zarazem wystarczające, jest dokonanie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów w *sprawie określenia rodzajów*

przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. 2004/257/2573, z późn. zm.).

- **Do zlikwidowania obu barier inwestycyjnych i dokonania pełnej absorpcji środków UE wystarczająca jest zmiana rozporządzenia Rady Ministrów. Zmiana taka jest zgodna z prawem wspólnotowym i nie obniża standardu ochrony przed polami elektromagnetycznymi, który jest zapewniany przez przestrzeganie norm ochronnych i egzekwowanie tego obowiązku.**

Postulowany sposób zlikwidowania barier nie spowoduje obniżenia bardzo wysokiego standardu ochrony przed polami elektromagnetycznymi, ustanowionego w merytorycznych przepisach ochrony środowiska. W szczególności, obecnie nie postuluje się zmiany norm ochronnych określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów; Dz.U. 2003/192/1883). Każda instalacja radiokomunikacyjna będzie nadal musiała spełniać te normy, pod rygorem odpowiedzialności karnej, administracyjnej i cywilnej. Jednocześnie należy utrzymać w dotychczasowym zakresie obowiązek wykonywania pomiarów poziomów pól w środowisku (wymaga to zmian redakcyjnych w art. 122a Poś) oraz ich monitoring przez Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska.

Ponadto, w najbliższym czasie zaczną obowiązywać rozporządzenie Ministra Środowiska, które nałoży na operatorów obowiązek dokonywania zgłoszeń instalacji radiokomunikacyjnych przed ich uruchomieniem. W następstwie takiego zgłoszenia organy ochrony środowiska sprawdzają zgodność instalacji z przepisami, w tym przepisami ochrony środowiska i mogą zgłosić sprzeciw – rozpoczęcie eksploatacji jest dopuszczalne dopiero po upływie 30 dni od zgłoszenia, przy jednoczesnym braku sprzeciwu. Co więcej, organ ochrony środowiska w każdej chwili w stosunku do takiej instalacji może wydać decyzję nakładającą dodatkowe obowiązki na operatora.

Konieczność opisanych wyżej zmian w rozporządzeniu Rady Ministrów dostrzegła Komisja Infrastruktury, która w dezyderacie nr 6 z dnia 23 sierpnia 2006 r. zwróciła się do Premiera Rady Ministrów o dokonanie takich zmian. Inicjatywę tą w toku posiedzenia, a także w czasie

późniejszych wystąpień, w pełni poparło Ministerstwo Transportu oraz Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

- **O przeprowadzenie postulowanych zmian zaapelowała do Premiera Rada Ministrów Komisja Infrastruktury. Projekt ten popiera również Ministerstwo Transportu i Urząd Komunikacji Elektronicznej.**

Nawet Minister Środowiska dostrzega konieczność zmiany obecnego, patologicznego stanu, który uniemożliwia normalny rozwój sieciom bezprzewodowym – w odpowiedzi na dezyderat Minister nie wskazał argumentów przemawiających przeciw proponowanym zmianom. Wskazał jedynie, że być może stan obecny ulegnie poprawie po objęciu stacji bazowych systemem certyfikacji. Jednakże nie wiadomo, kiedy to nastąpi i jakie będą efekty - przez cały rok 2006 nie opracowano nawet koncepcji tych rozwiązań, choć Minister Środowiska już na początku roku wskazywał na podejmowanie działań w tym zakresie. Tymczasem polska gospodarka i polscy obywatele ponoszą koszty opóźnień spowodowanych opisanymi barierami. Opóźnienia oznaczają mniej infrastruktury, a to oznacza mniej zainwestowanych środków. Konsumentom usług telekomunikacyjnych nie mają możliwości wyzyskania pełnych korzyści w zakresie zwiększenia dostępu do tych usług i obniżki ich cen, które mogliby osiągnąć, gdyby umożliwiono operatorom sprawne prowadzenie procesu inwestycyjnego i wykorzystanie przydzielonych im częstotliwości.