

Европейский инвестиционный банк и окружающая среда

Введение

Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) является крупнейшим финансистом крупных проектов как внутри Европейского Союза (ЕС), так и за его пределами. К их числу относятся инфраструктурные, энергетические, водохозяйственные, транспортные проекты, а также проекты в добывающей отрасли, и все они оказывают продолжительное экологическое и социальное воздействие. Как в прошлом, так и в настоящем времени, ЕИБ дает ссуды под такие сомнительные проекты, как трубопровод Чад–Камерун, и является основным игроком при финансировании Трансевропейской сети (ТЕС) в ЕС, а совсем недавно его деятельность расширилась на Центральную и Восточную Европу (ЦВЕ).

Разрушительные последствия таких проектов противоречат заявлениям ЕИБ о том, что защита окружающей среды имеет для него один из высших приоритетов. Отсутствие четкой природоохранной и социальной стратегии, а также стратегии развития и процедур обеспечения безопасности ставит под сомнение притязания на “устойчивое развитие”, важнейшую часть любого проекта, которая предусматривается политикой ЕС.

Природоохранная стратегия ЕИБ

ЕИБ заявляет, что, как основной кредитный институт ЕС, он играет важную роль в реализации природоохранной стратегии Союза. Его “Природоохранное заявление” свидетельствует о том, насколько важна для него окружающая среда и дает общее представление о подходе ЕИБ к экологическим проблемам при финансировании проектов.

В “Природоохранном заявлении” ЕИБ утверждается следующее.

- “Зашита и улучшение состояния окружающей среды имеет для ЕИБ наивысший приоритет”.
- “ЕИБ убеждается, что любой из финансируемых им проектов является экологически приемлемым”.
- “Задача ЕИБ — гарантировать, что где-то четверть или треть индивидуальных кредитных операций в ЕС будет направлена на природоохраные проекты и аналогично процентно сохранится для вступающих в ЕС стран”.
- “Там, где окружающая среда вызывает беспокойство, задача ЕИБ заключается в сохранении, защите и улучшении ее состояния, охране здоровья людей, гарантировании бережливого и рационального использования природных ресурсов и содействии в

принятии мер для решения региональных или всемирных экологических проблем на международном уровне”.

- “При финансировании любых инвестиции ЕИБ применяет основные принципы экологического менеджмента: “предотвращение”, принятие мер предосторожности и платность за загрязнение, как того требует политика ЕС”.

Хотя такая стратегия кажется позитивной, на практике она часто сводится к риторике, а примеры проектов сей факт подтверждают. Следует отметить, что сам ЕИБ считает, что он поддерживает стратегию ЕС в отношении климатических изменений, выделяя кредиты в пользу проектов, способствующих рациональному использованию энергии, повышению промышленной эффективности и развитию возобновляемых источников энергии, при этом по-прежнему участвуя в крупномасштабных проектах, связанных с ископаемым топливом. К тому же, он начал давать кредиты на секвестр газов, вызывающих парниковый эффект, посредством так называемого “устойчивого развития лесов”, а также участвовать в развитии реализации сомнительных “гибких механизмов” в рамках Киотского протокола.

Природоохранные процедуры ЕИБ

Природоохранные процедуры ЕИБ требуют, чтобы все проекты проверялись при помощи собственных процедур экологической оценки ЕИБ³. В этих процедурах используются “обширные внутренние знания и экспертизы, информация, предоставленная покровителем, и другие факты, полученные от затронутых сторон и базирующиеся на обоснованной точке зрения”. Команда ЕИБ, проводящая теоретические оценки, делает это, исходя из экономической, технической, финансовой и природоохранной точки зрения, и, как правило, содержит инженера и/или экономиста из проектного директората ЕИБ, который имеет соответствующие навыки и знания, специфичные для данного сектора. Все это поддерживают три относительно новых “экспертных экологических” отдела в самом ЕИБ, которые были созданы только в 2002 году вследствие давления со стороны НПО.

ПОК: природоохранный организационный комитет, руководящий отделом принятия решений в ЕИБ, касающихся новых ключевых стратегических проблем, по мере их возникновения.

ГЭО: Специальная группа экологических оценок, роль которой заключается в расширении возможностей дирекции по работе с проектами в ЕИБ в отношении экологических оценок путем непрерывного развития методологии и улучшения экспертиз.

ОООС: Отдел охраны окружающей среды, который также является частью дирекции по работе с проектами, представляющий собой центр развития и распространения природоохранных стратегий и процедур ЕИБ и отвечающий за возвращение существующих и выведение новых внешних взаимосвязей окружающей среды.

Отдел охраны окружающей среды (ОООС), группа экологических оценок (ГЭО) и природоохранный организационный комитет (ПОК) отвечают за различные аспекты природоохранных процедур ЕИБ.

В действительности, банк едва ли полностью изменился с созданием этих трех новых внутренних органов, так как в их состав вошли уже имеющиеся сотрудники практически не добавились новые возможности. Основная проблема, как и прежде, заключается в том, что ответственность за состояние окружающей среды остается лежать на покровителе проекта, компании, имеющей внутреннюю заинтересованность в получении кредита. Штат специалистов по охране окружающей среды практически не увеличился и, следовательно, экспертизы ЕИБ в отношении окружающей среды по-прежнему не принимаются в расчет⁴. В результате, хотя теоретически процедуры экологических оценок ЕИБ улучшились, им не хватает практической реализации, по сути, они не соответствуют стандарту, если сравнить их, например, с процедурами Всемирного Банка или ЕБРР. Однако тот факт, что ЕИБ создал три новых органа для улучшения своих показателей, демонстрирует, что в нем осознают необходимость в изменениях. Еще будет видно, как все это повлияет на защиту окружающей среды, а то, хватит ли силы воли у ЕИБ для реализации соответствующих стандартов, остается под сомнением.

Кредитование ЕИБ в экологической сфере

В рамках своих природоохранных целей ЕИБ финансирует проекты, задача которых — непосредственная защита окружающей среды и улучшение ее состояния. В 2001 году на проекты, “которые охраняют окружающую среду и улучшают качество жизни как внутри ЕС так и за его пределами”⁵ ушло 9 миллиардов евро (и эта сумма продолжает расти). В ЕС это проекты, сконцентрированные на состоянии окружающей среды в городских условиях (сети городского общественного транспорта), реконструкции городов (обеспечение жильем), водном хозяйстве и системе канализации, качеству воздуха, энергосбережении и замещении, финансировании проектов по переработке твердых и опасных отходов и управлению природными ресурсами.

Во вступающих странах до 484 миллионов евро ушло на кредитование проектов преимущественно в сфере водного хозяйства и канализационных систем, а также ликвидации последствий наводнения. К тому же, кредитная поддержка окружающей среды в этих странах в 2001 году имела следующую структуру: 11% было выделено на канализационные системы, а также сбор и удаление отходов, а в сферу возобновляемых источников энергии поступили минимальные инвестиции. Это резко контрастирует с 31,8% суммарных транспортных кредитов, выделенных на дорожные проекты в регионе, причем железная дорога получила только 17,5%. Более того, в случае строительства дорог НПО дали документальное подтверждение тому, что воздействие на окружающую среду тщательно не изучалось, а проекты часто оказывали ощущимое экологическое и социальное воздействие.

ЕИБ заявляет, что за переделами Европы он делает существенный вклад в устойчивое развитие, путем “скрупулезного соблюдения собственных строгих критериев отбора проектов”, а также оказывая поддержку “Глобальному сотрудничеству ради устойчивого развития” ЕС. Опять таки, хотя общие нормы банков в отношении финансирования проектов

содержат множество элементов, выгодных для организаций, принимающих участия в проектах развития, в действительности он финансирует массу проектов, устойчивость которых доказать невозможно, включая множество тех, что оказывают серьезное экологическое и социальное воздействие.

Следует отметить, что лишь незначительная часть природоохранных кредитов ЕИБ действительно нацелена на защиту естественной среды, при этом большая часть кредитных средств направлена в городскую среду, например на очистку сточных вод или обеспечение жильем, или же на проекты, которые могут оказаться скорее вредными, чем полезным для окружающей среды, например, дамбы для гидроэлектростанций. В этом отношении ЕИБ пользуется собственным определением того, что входит в понятие "окружающая среда", которое кое в чем ограничено и, следовательно, неадекватно. Таким образом, суммы кредитования "природоохранных" проектов вводят в заблуждение. ЕИБ пошла бы на пользу более строгая терминология, включая различие между кредитованием проектов в городской сфере и кредитованием реального сохранения естественной среды.

ЕИБ, ЕС и окружающая среда: чей закон?

"... все проекты, отобранные ЕИБ, должны быть приемлемыми с экологической точки зрения. В этом отношении стратегии и законы ЕС образуют основу для экологических норм ЕИБ."

(Документ о природоохранных процедурах ЕИБ)

"Соответствующее экологическое законодательство ЕС, используемое в качестве рекомендации при оценке экологической приемлемости финансируемых ЕИБ проектов..."

(Документ о природоохранных процедурах ЕИБ)

ЕИБ четко заявляет, что он поддерживает и продвигает цели ЕС. В рамках целей ЕС, как определено в Договоре Европейского сообщества (ЕС) (Статья 2), защита окружающей среды рассматривается как цель сообщества, при этом провозглашается, что перед сообществом стоит задача по продвижению высокой степени защиты и улучшению качества окружающей среды. Суд справедливости пришел к выводу, что ЕИБ считается частью сообщества, а в статье 6 договора утверждается, что любая деятельность ЕС и любая стратегия должны соответствовать экологическим требованиям. Исходя из этого, ЕИБ должен следовать природоохранным правилам ЕС, а его стратегии должны удовлетворять экологические требования сообщества.

В статье 174 договора определены экологические цели ЕС, а именно: "сохранение и защита окружающей среды, а также улучшение ее качества, охрана здоровья людей, бережливое и рациональное использование природных ресурсов и содействие принятию мер для решения региональных или всемирных экологических проблем на международном уровне". Это как раз то, что подчеркивается в Природоохранном заявлении ЕИБ. Однако нет никакой правовой

кодификации, которая бы непосредственно обязывала ЕИБ выполнять европейский закон об окружающей среде, следовательно, обязательство ЕИБ соблюдать экологические требования следует только из договора и его собственных заявлений.

Тем не менее, Римский договор дает ЕИБ правовой, финансовый и административный статус субъекта, что делает его автономным институтом с собственным правом. Такой двойной “статус субъекта” (он одновременно является органом ЕС и банком) дает возможность ЕИБ пренебречь европейскими и собственными экологическими требованиями, что никак на нем не сказывается. Он может пренебречь законом ЕС об охране окружающей среды и не будет обязан его выполнять, так как правовой статус и обязательства ЕИБ перед ЕС соответствующим образом никогда не разъяснялись (см. Факты о ЕИБ 2).

За пределами ЕС, теоретически, при финансировании проектов банк должен придерживаться экологического законодательства и экологических норм сообщества. Он заявляет, что кредиты предоставляются на условиях соответствия природоохранным стандартам. Однако он противоречит этому заявлению, отказываясь проверять соответствие этим стандартам и правовым обязательствам, даже в том случае, когда согласно его статуту, совет директоров обязан гарантировать, что функционирование ЕИБ соответствует европейскому праву. ЕИБ избегает правовых обязательств или же ответственности за проекты, которые не удовлетворяют правовым экологическим стандартам, так как ответственность за соответствие правовым нормам перекладывается на покровителя проекта.

Экологические проблемы

Ниже приведено краткое резюме проблем, связанных с ЕИБ и его подходом к окружающей среде, которые были установлены НПО.

Природоохранные стратегии ЕС и ЕИБ

- Стратегии ЕС могут предусматривать адекватные для союза нормы, которые, однако, могут оказаться неприемлемы за его пределами, даже если предположить, что ЕИБ может им следовать. Более того, государственные природоохранные стратегии, в рамках которых действует ЕИБ, могут оказаться неадекватными или же их может и не существовать.
- Нет четких нормативов, в которых бы указывалось где, или как, ЕИБ должен реализовывать соответствующие стратегии, директивы или правовые нормы за пределами ЕС.

Проблемы с процедурой управления проектом ЕИБ

- У ЕИБ нет специальных природоохранных процедур для различных проектов, а также нет стратегий для секторов, в которых он проявляет наибольшую активность, к примеру, транспортного, энергетического и водохозяйственного сектора.

- Отсутствуют подробные и обязательные стратегии или процедуры обеспечения безопасности, гарантирующие наличие стандартов защиты для окружающей среды и пострадавших общин. В противоположность этому, у Всемирного Банка и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) есть стратегии безопасности, которые устанавливают границы общественной подотчетности.
- В схеме реализации и достижения экологических целей есть брешь, так как ответственность за удовлетворение экологических стандартов лежит на покровителях проекта, которые получают финансирование. При установившейся в банке практике утверждения проектов до завершения Оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), сами оценки больше похожи на упражнение “поставь галочку”, чем на серьезноедело. У Всемирного Банка и ЕБРР есть интенсивный процесс проведения ОВОС, который оказывает явное воздействие на решение об утверждении проекта, в то время как у ЕИБ нет собственных критериев в отношении ОВОС. Проводится ОВОС или нет, и в какой мере это оценка зависит от национального законодательства страны. Если проведение ОВОС требует государственного права, вся ответственность за его обеспечение ложится на покровителя проекта. Более того, у ЕИБ нет каких-либо специфичных требований в отношении раскрытия информации по ОВОС, и это также остается на усмотрение покровителя.
- Недостаточная прозрачность и ограниченный общественный доступ к информации означает, что ЕИБ может проводить тайные и скрытые оценки проекта. Обеспокоенность общественности состоянием окружающей среды часто игнорируется, как следствие относительно редких общественных консультаций низкого качества их проведения.

Проблемы с проектами ЕИБ

- Очень мало кредитуется превентивная защита окружающей среды. Множество кредитов сосредоточено на устранении технических трудностей. Даже несмотря на то, что ЕИБ признает изменение климатических условий и финансирует проекты по их смягчению, он также финансирует проекты, связанные с ископаемым топливом. Примером этого может служить трубопровод Чад–Камерун. Более того, большое количество кредитных средств видят на разрушительные с экологической точки зрения транспортные проекты, в особенности это касается Трансевропейской сети (ТЕС), которая также дает свой вклад в изменение климатических условий (см., например, Факты о ЕИБ 6).
- ЕИБ предоставляет глобальные кредиты посредникам, которые, как правило, являются крупными частными банками. В рамках этих 6 процессов, доступ к документам ЕИБ или его посредников, касающихся экологических стандартов, весьма ограничен. Более того, посредники могут и не знать о требованиях ЕИБ и необходимости их реализовывать.

Недостаток в сотрудниках надзора

- Относительно небольшое число сотрудников, в особенности тех, что занимаются экологическими экспертизами, приводит к неполной экологической оценке проектов. Например, у Всемирного Банка есть 300 профессиональных сотрудников по проблемам окружающей среды, работающих полный рабочий день и имеющих большой опыт, в то время как в ЕИБ в настоящее время их только два.
- Совет директоров работает непостоянно и не полный рабочий день, уделяя недостаточно времени поверхностному рассмотрению или всестороннему анализу отдельных проектов, что приводит к тому, что проекты реализуются без адекватного учета результатов профессионального экологического анализа.
- Вследствие неадекватного кадрового обеспечения и контроля над процедурой ОВОС, проводимой покровителями проекта, у ЕИБ мало информации, или же он не в состоянии принять во внимание возможные альтернативы предложенным проектам, которые, возможно, были бы куда более дружественным с экологической социальной точки зрения.

Требования НПО

В связи с обнаруженными проблемами, НПО предлагает следующие реформы.

- Укрепить процедуры ОВОС и внедрить подход, аналогичный подходам Всемирного Банка и ЕБРР, с четкими критериями уровня анализа проектов в зависимости от их возможного воздействия на окружающую среду.
- Публиковать всю информацию о проектах, которая важна с точки зрения экологии, независимо от того, является получатель кредита частной или общественной организацией. Это поднимет ЕИБ до того же уровня, на котором находится Международная финансовая корпорация Всемирного Банка и ЕБРР. Сюда относится и публикация подробной информации о глобальных кредитах, предоставляемых посредством банков-посредников, и о том, какую пользу эти кредиты принесут окружающей среде.
- Проводить всесторонние и открытые общественные консультации для проектов с экологическими и социальными последствиями. Это потребует, чтобы ЕИБ и покровители проектов объединили свои усилия.
- Сформулировать стратегии для ключевых секторов, таких как энергетический, водохозяйственный и транспортный, в соответствии с требованиями ЕС об интеграции устойчивого развития во все стратегии практики.
- Усовершенствовать экологические экспертизы ЕИБ, наняв на работу специалистов, которые будут работать совместно с существующим штатом экономистов, инженеров и юристов.

- Определить четкие правовые обязательства в отношении удовлетворения требований банка, как общественного института в ЕС, увеличив тем самым его подотчетность общественности. Сюда относится укрепление роли таких регулятивных органов, как Европейский суд аудиторов, Европарламент и экологический отдел комиссии (DG Environment).
- Установить четкие критерии и процедуры безопасности в отношении окружающей среды для собственных операций за пределами ЕС.
- Установить приоритет для проектов, которые способствуют повышению эффективности энергопотребления, энергосбережению и инициативам по возобновляемым источникам энергии.
- Гарантировать, что общины, которые могут пострадать от проекта, будут полностью задействованы в процессе консультаций, включая расширенное предоставление всей проектной документации на местных языках.

¹ “Природоохранное заявление” ЕИБ можно найти по адресу
http://www.eib.org/environment/docs/envirstate_en.pdf

² Механизмы гибкости: “Совместная реализация” и “Механизм чистого развития” — это основные решения проблемы изменения климатических условий согласно Киотскому протоколу, подразумевающие торговлю углеродом между подписавшими его государствами для выполнения своих целей по выбросам, предусмотренным в протоколе. Хотя это стало двумя основными “решениями” проблемы изменения климатических условий, многие НПО считают их весьма сомнительными и опасаются, что в действительности они не сработают. Более того, это дает технологическое решение проблемы, вместо решения, устраняющего основную причину.

³ Документ “Природоохранные процедуры” ЕИБ можно найти по адресу
www.eib.org/environment/docs/envirproc_en.pdf

⁴ ЕИБ очевидно нанял второго (!!!) специалиста по проблемам окружающей среды при создании новых органов, однако он отказался называть его имя НПО.

⁵ Большинство из них реализуется в ЕС, а общая сумма составляет 8 миллиардов евро.

⁶ ЕИБ заявляет, что все его инженеры и экономисты подготовлены для работы с экологическими задачами, однако сложность современных экологических проблем требует знаний специалистов в таких сферах, которые выходят за рамки исключительно технических или финансовых мер по смягчению.

Дополнительные сведения и информация

Природоохrанные документы ЕИБ: процедуры

http://www.eib.org/environment/docs/envirproc_en.pdf

Природоохранное заявление

http://www.eib.org/environment/docs/envirstate_en.pdf

Устойчивое развитие

http://www.eib.org/environment/docs/susdev_en.pdf

Изменения климатических условий

http://www.eib.org/environment/docs/clima_en.pdf

Возобновляемые источники энергии

http://www.eib.org/environment/docs/renenergy_en.pdf

Городское развитие

http://www.eib.org/environment/docs/urbandev_en.pdf

Web-сайт Bankwatch

<http://www.bankwatch.org>

Web-сайт ЕИБ: <http://www.eib.org>

Факты за рамками риторики: предварительные оценки определенных аспектов портфеля ЕИБ

<http://www.bankwatch.org/issues/eib/mngomaterials.html>

Факты о ЕИБ:

Факты 1: Невидимая сила в Европейском Союзе: Европейский инвестиционный банк

Факты 2: Европейский инвестиционный банк: основные факты

Факты 3: Общество Кафки: информационная стратегия Европейского инвестиционного банка

Факты 4: Европейский инвестиционный банк и окружающая среда

Факты 5: Роль Европейского инвестиционного банка в развитии

Факты 6: Теория и практика: Европейский инвестиционный банк — конкретные исследования

Производство: Коалиция кампаний против ЕИБ, координируемая НПО CEE Bankwatch Network и Friends of the Earth International 2003

**Задополнительной информацией обращайтесь к Магде Стоцкевич (Magda Stoczkiewicz):
magdas@foeeurope.org тел: +31 20 622 13 69**