



DOBRE PRAWO
SPRAWNE RZĄDZENIE

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

**USTAWY O ZMIANIE USTAWY – PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA
ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (PROJEKT Z DNIA 27 LIPCA 2012 R.)**

**przygotowana w ramach projektu „Dobre prawo – sprawne rządzenie”
na potrzeby mechanizmu wsparcia eksperckiego
dla Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego
w zakresie oceny *ex-ante* aktów prawa powszechnie obowiązującego**

Sierpień 2012 r.



Wstęp	4
I. Ekspertyza prawna w przedmiocie oceny implementacji prawa Unii Europejskiej w projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw	6
1. Przedmiot opinii	6
2. Konkluzja opinii	7
3. Stan prawny	8
3.1 Uwagi ogólne	9
3.2 Zakres regulacji z dyrektywy IDE	12
4. Proces implementacji dyrektyw do prawa krajowego – uwagi ogólne	15
4.1 Zasady i metody implementacji dyrektyw – zarys problemu	18
4.2 Skutki niedotrzymania terminu do transponowania dyrektyw	20
5. Ogólna ocena sposobu implementacji dyrektywy 2010/75/UE	20
5.1 Terminy	23
5.2 Szczególne derogacje z dyrektywy	24
5.3 Terminy transpozycji dyrektywy IDE	26
6. Ocena potencjalnych problemów towarzyszących transpozycji dyrektywy 2010/75/UE	27
7. Stosowanie i egzekwowanie przepisów implementujących dyrektywę	31
8. Opinia w sprawie zgodności dyrektywy IDE z zasadą pomocniczości	32
9. Rekomendacje dla przedstawicieli samorządu terytorialnego:	33
II. Ekspertyza prawna w zakresie oceny skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw	36
1. Przedmiot ekspertyzy	36
2. Uwagi ogólne	37
2.1. Miejsce i geneza problematyki poruszanej w projektowanej ustawie	37
2.2. Obowiązujące przepisy prawne	40
3. Ocena szczegółowa proponowanych rozwiązań	44
3.1. Status i kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska (dalej zwani także RDOŚ), czy zaprojektowana ustawa nie spowoduje zwiększenia jego obowiązków, a tym samym kosztów realizacji jego zadań	44
3.2. Ocena nowej koncepcji pozwolenia zintegrowanego w kontekście kosztów i nowych obowiązków nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego	51
3.3. Ocena projektowanej ustawy w kontekście przepisów obowiązującej ustawy POŚ pod kątem obciążeń nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego	56
3.4. Obowiązki wynikające z projektowanej regulacji zawarte w art.101c ust. 1-6 projektu, czy będzie potrzeba szkoleń, zwiększenia czy zmniejszenia zatrudnienia	60
4. Wnioski	63
III. Ekspertyza dotycząca możliwych następstw dla środowiska wprowadzenia ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw	65
1. Zakres, cel i sposób przygotowania opinii	65
2. Miejsce problematyki poruszanej w nowelizacji w systemie zarządzania ochroną środowiska w Polsce	66
3. Ogólna ocena wypełniania przez Polskę zasad zintegrowanej ochrony środowiska	68
4. Ocena zmian proponowanych w związku z implementacją Dyrektywy EID	79
4.1. Zmiany o charakterze proceduralnym	79
4.2. Aspekty merytoryczne	81
4.3. Związki z innymi regulacjami krajowymi i unijnymi	82
4.4. Wprowadzenie konkluzji BAT, udział Polski w tym procesie	83
4.5. Rezygnacja z organu powiatowego, jako prowadzącego postępowanie w sprawie pozwolenia zintegrowanego	83
4.6. Rozszerzenie Aneksu z listą przedsięwzięć, dla których PZ jest obligatoryjne	83
4.7. Wybrane uwagi dotyczące branż ze szczególnym uwzględnieniem tych, które mogą mieć problemy ze spełnianiem wymogów BAT (emisji granicznych)	84
4.8. Skutki rezygnacji z procedury ekologicznego programu dostosowawczego	86
4.9. Materialny szacunek skutków emisyjnych i imisyjnych	87

5. Ocena zmian dotyczących ochrony powierzchni ziemi i zabiegów remediacyjnych	87
5.1. Potrzeba zmian w Ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie	87
5.2. Problemy merytoryczne dotyczące zanieczyszczenia gruntów, gleb i wód podziemnych w Polsce	88
5.3. Rozwój firm prowadzących badania geochemiczne oraz techniczne prace remediacyjne	89
5.4. Materialny szacunek długofalowych następstw wprowadzenia nowelizacji	89
6. Ocena innych proponowanych w nowelizacji zmian	89
7. Aspekty dotyczące udziału społeczeństwa w procedurach związanych z ochroną środowiska	90
8. Ułomności polskiego prawa ochrony środowiska	91
9. Podsumowanie	91
IV. Ekonomiczne aspekty realizacji ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw	93
1. Wstęp	93
2. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych (ze szczególnym uwzględnieniem budżetów samorządu terytorialnego)	95
3. Podsumowanie	103

Dr Wiesław Staśkiewicz
Koordynator Zespołu Ekspertów
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Wstęp

Przedstawione poniżej cztery ekspertyzy poświęcone są skutkom społecznym wprowadzenia w życie dyrektyw Unii Europejskiej w zakresie pozwoleń zintegrowanych i remediacji w dziedzinie ochrony środowiska. Sama potrzeba nowelizacji ustawy o ochronie środowiska nie budzi wśród ekspertów najmniejszej wątpliwości. Wprowadzane rozwiązania normatywne mają jednak jedynie pozornie charakter instytucjonalno-administracyjny, o stosunkowo niskich kosztach finansowych ze strony państwa. Autorzy ekspertyz ukazują, że tak koszty finansowe państwa, jak i koszty społeczne, będą wyższe niż zakłada się w projekcie. Odnotujemy, że ekspertyzy nie analizują kosztów po stronie przedsiębiorców, choć wiele wskazuje na to, że nie będą one niskie.

Oceniając pozytywnie przeniesienie kompetencji do wydawania pozwoleń i prowadzenie remediacji na szczebel wojewódzki eksperci zauważają, że obciążenia urzędników będą wyższe niż założono w projekcie, a ich pozycja merytoryczna wobec przedstawicieli silnych koncernów przemysłowych słabsza niż miało to miejsce dotychczas.

Podsumowując należy stwierdzić, że z punktu widzenia interesów samorządu terytorialnego planowana regulacja nie nakłada na nich nowych kosztów czy obowiązków. Utrata przez powiaty dotychczasowych uprawnień jest wprawdzie fragmentem szerszego procesu "wypłukiwania" uprawnień ze szczebla powiatów na rzecz gmin i województw (co w przyszłości postawi na porządku dziennym ich sens istnienia), ale w tym wypadku w świetle przedstawionych wątpliwości nie powinna budzić wątpliwości. Niewątpliwym plusem spóźnionej regulacji, jest to, że



DOBRE PRAWO
SPRAWNE RZĄDZENIE

implementuje ona należycie pod względem prawnym dyrektywy unijne, natomiast jej skutki społeczne są znacznie bardziej dyskusyjne, co wynika przede wszystkim z faktu potrzeby wydania w najbliższych latach przez nowe urzędy pozwoleń zintegrowanych na czas nieograniczony. Procedury w tym zakresie zostaną poddane silnej presji działań lobbingsowych przemysłu i będą wymagały udoskonalenia. Z uwagi na potrzebę mediacji, złożony charakter problemu i czasochłonność, kadry urzędnicze będą wymagały większego wzmocnienia merytorycznego niż to sugeruje uzasadnienie projektu.



Dr hab. Robert Grzeszczak

Katedra Prawa Europejskiego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

I. Ekspertyza prawna w przedmiocie oceny implementacji prawa Unii Europejskiej w projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw

1. Przedmiot opinii

Opinia *ex ante*, przygotowana została w zakresie oceny procesu implementacji prawa Unii Europejskiej w projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (dalej: projekt ustawy o zmianie POŚ), a w szczególności:

- 1) oceny formalnoprawnej sposobu implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr **2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie)**, Dz.Urz. UE L 334/17 z 17.12.2010 r., zwanej dalej dyrektywą IDE lub dyrektywą 2010/75/UE) poprzez zmiany w ustawie Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2010 r., Nr 138, poz. 935, z późn. zm., w której w znacznej części powtarza się lub odwołuje do przepisów ww. dyrektywy,
- 2) oceny sposobu nowelizacji i szans na dotrzymanie terminów implementacji,
- 3) oceny zasady pomocniczości (subsidiarności) w implementowanej dyrektywie.

Ponieważ jednak zagadnienia te nierozzerwalnie łączą się one z pewnymi innymi problemami, w opinii przedstawione zostaną także stanowiska w takich kwestiach, jak:

- 4) zapewnienie wdrożenia dyrektywie 2010/75/UE,
- 5) charakter prawny implementacji,
- 6) skutki braku implementacji lub implementacji wadliwej.

Opinia nie dotyczy strony materialnej projektowanych regulacji prawnych i jej skutków społecznych, co stanowi przedmiot odrębnej ekspertyzy. Zlecenie wykonania opinii zostało złożone dnia 08 sierpnia 2012 r.

Projektowana nowelizacja ustawy kompleksowo reguluje materię ochrony środowiska, transponując transponuje regulacje niezwykle rozległej dyrektywy 2010/75/UE, wprowadzając wprowadzając zintegrowany system ochrony powietrza zarówno w jego wymiarze organizacyjnym jak i zadaniowym. Ze względu na zbliżające się terminy przewidziane na dokonanie transpozycji ww dyrektywy, jest zrozumiała potrzeba wzmożonego tempa prac na projektem. Jednakże ze względu na rozległy zakres przewidywanych zmian nie jest możliwe dokonanie w wyznaczonym terminie wyczerpującej analizy, która mogłaby wykazać wszelkie prawne konsekwencje uchwalenia projektowanej ustawy. Przedmiotem oceny pozostają, zgodnie z zadaniem, przede wszystkim kwestie natury formalnej, dotyczącej obowiązku implementacji prawa UE i jej przebiegu.

2. Konkluzja opinii

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw zawiera przepisy objęte prawem Unii Europejskiej, jest projektem ustawy mającym na celu i wykonującej prawo UE.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. W mojej ocenie, a biorąc pod uwagę precyzyjność i jednoznaczność sformułowania przepisów dyrektywy oraz reguły implementacji dyrektyw, wynikających z prawa unijnego oraz praktyki i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE sposób implementacji dokonywanej ww. ustawą jest prawidłowy i zgodny z

zasadą pomocniczości (subsydiarności). Ustalone w projekcie ustawy terminy transpozycji dyrektywy, włączając w to terminy szczególne dla określonych w niej czynności, implementują dyrektywę 2010/75/UE zgodnie z przewidzianym w niej terminie na transpozycję.

3. Stan prawny

W sprawie będącej przedmiotem niniejszej opinii znaczenie mają przede wszystkim następujące przepisy dyrektywy nr 2010/75/WE, która nie jest nową dyrektywą, ale unifikującą dyrektywę 2008/1/WE (zwaną dyrektywą IPPC) i sześć innych dyrektyw dotyczących emisji przemysłowych.

Dyrektywa 2010/75/UE zastępuje ostatecznie, począwszy **od 7 stycznia 2014 r.:**

- I. dyrektywę 78/176/EWG w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu,
- II. dyrektywę 82/883/EWG w sprawie procedur nadzorowania i monitorowania środowiska naturalnego w odniesieniu do odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu,
- III. dyrektywę 92/112/EWG w sprawie ograniczania odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu,
- IV. dyrektywę 1999/13/WE w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych (LZO),
- V. dyrektywę 2000/76/WE w sprawie spalania odpadów,
- VI. dyrektywę 2008/1/WE dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli,

oraz ponadto, począwszy **od 1 stycznia 2016 r.**, VII. dyrektywę 2001/80/WE w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych instalacji spalania.

3.1 Uwagi ogólne

Projekt ww. nowelizacji ustawy ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej i dotyczy transponowania do polskiego porządku prawnego przepisów UE w zakresie oceny i zarządzania jakością powietrza, tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE wraz ze sprostowaniem z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola, Dz. Urz. UE L 334 z dnia 17 grudnia 2010 r.).

Przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy **Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw** implementuje zatem dyrektywę 2010/75/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17).

W artykule 1 projektowanej ustawy znajduje się odnośnik nr 1 do tytułu ustawy, wskazujący pełen katalog aktów UE (głównie dyrektyw), które już wcześniej implementowała ustawa Prawo ochrony środowiska. Ze względów techniki legislacyjnej wymienia się jednak wszystkie te akty wraz z aktem, który jest przedmiotem bezpośredniej implementacji, tj. w tym wypadku - dyrektywy IDE. Technika legislacyjna, o której tu mowa, polega na tym, że nie wprowadza się zmian w samym odnośniku określającym jakie akty unijne są implementowane, zmienia się cały zapis, stąd tak liczny katalog aktów, mimo, że projekt ustawy dokonuje implementacji tylko jednej dyrektywy, tj. IDE z 2010 r.

Są to zatem, oprócz dyrektywy IDE, także:

- 2) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, str. 1)
- 3) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 14 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona) (Dz. Urz. UE L 20, z dnia 26.01.2010 r str. 7.)
- 4) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne

- na środowisko (Dz. Urz. WE L 175 z 05.07.1985, str. 40, L 73 z 14.03.1997, str. 5 i L 156 z 25.06.2003, str. 17),
- 5) dyrektywa Rady 87/217/EWG z dnia 19 marca 1987 r. w sprawie ograniczania zanieczyszczenia środowiska azbestem i zapobiegania temu zanieczyszczeniu (Dz. Urz. WE L 85 z 28.03.1987, str. 40),
 - 6) dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz. Urz. WE L 158 z 23.06.1990, str. 56 i L 41 z 14.02.2003, str. 26),
 - 7) dyrektywa Rady 91/692/EWG z dnia 23 grudnia 1991 r. normalizującej i racjonalizującej sprawozdania dotyczące wykonywania niektórych dyrektyw odnoszących się do środowiska (Dz. Urz. WE L 377 z 31.12.1991, str. 48),
 - 8) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 14 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona) (Dz. Urz. UE L 20, z dnia 26.01.2010 r str. 7.)
 - 9) dyrektywa Rady 96/59/WE z dnia 16 września 1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT) (Dz. Urz. WE L 243 z 24.09.1996, str. 31; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 3, str. 75),
 - 10) dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. WE L 257 z 10.10.1996, str. 26, L 156 z 25.06.2003, str. 17 i L 275 z 25.10.2003, str. 32),
 - 11) dyrektywa Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli zagrożeń niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi (Dz. Urz. WE L 10 z 14.01.1997, str. 13 i L 345 z 31.12.2003, str. 97),
 - 12) dyrektywa Rady 1999/13/WE z dnia 11 marca 1999 r. w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych spowodowanej użyciem organicznych rozpuszczalników podczas niektórych czynności i w niektórych urządzeniach (Dz. Urz. WE L 85 z 29.03.1999, str. 1 i L 143 z 30.04.2004, str. 87),
 - 13) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/94/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. odnoszącej się do dostępności dla konsumentów informacji o zużyciu paliwa i emisjach

- CO2 w odniesieniu do obrotu nowymi samochodami osobowymi (Dz. Urz. WE L 12 z 18.01.2000, str. 16 i L 186 z 25.07.2003, str. 34),
- 14) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. WE L 269 z 21.10.2000, str. 34, z późn. zm., Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 224),”.
- 15) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001, str. 30),
- 16) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/80/WE z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania (Dz. Urz. WE L 309 z 27.11.2001, str. 1),
- 17) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/49/WE z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz. Urz. WE L 189 z 18.07.2002, str. 12),
- 18) dyrektywa 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (Dz. Urz. WE L 37 z 13.02.2003, str. 24 z późn. zm., Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 359),
- 19) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. WE L 156 z 25.06.2003, str. 17),
- 20) dyrektywa 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2005, str. 3),
- 21) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3),
- 22) rozporządzenie (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i

zmieniającego dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 33 z 04.02.2006, str. 1).

Implementacja tych ww. aktów prawa UE, jak wspomiano, miała już wcześniej miejsce. Jednakże do niektórych z nich projekt ustawy o zmianie POŚ ma o tyle odniesienie, że sama dyrektywa IDE, w pewnych wypadkach, zmienia je lub uzupełnia je.

Zmiany, wprowadzane do innych ustaw, niż Prawo ochrony środowiska, polegają głównie na dodaniu lub doprecyzowaniu definicji legalnych, poprzez nowelizację niektórych innych ustaw, w związku z implementacją dyrektywy IDEi tym samym poprawie transpozycji innych aktów prawnych UE z ww. katalogu, np. w art. 5: w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085); w art. 6 w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.); w art. 7: ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.13); w art. 8 w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.); w art. 9 w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981).

3.2. Zakres regulacji z dyrektywy IDE

Unia Europejska posiada kompetencje do określenia wymogów, które muszą być spełnione w ramach działalności przemysłowej o dużym potencjale zanieczyszczeń¹. Tym samym posiada kompetencje do ustalenia procedur udzielania pozwoleń i określania wymogów, w szczególności dotyczących uwalniania odpadów. Celem jest uniknięcie i ograniczenie do minimum emisji zanieczyszczeń do atmosfery, wody i gleby, jak również odpadów pochodzących z instalacji przemysłowych i rolniczych, aby osiągnąć wysoki poziom ochrony zdrowia i środowiska.

¹ Szeroko zob. M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, *Komentarz do art. 191-193 TFUE (Środowisko)* (w:) A Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II w red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarckuczer, Warszawa 2012, s. 1259-1337.

Dyrektywa obejmuje, wymienione w załączniku nr I, dziedziny działalności przemysłowej o największym potencjale zanieczyszczeń, są to szczególnie przemysł energetyczny, przemysł mineralny i chemiczny, produkcja i obróbka metali, chów zwierząt czy gospodarka odpadami. Dyrektywa nie ma natomiast zastosowania do działalności badawczej, działalności rozwojowej ani do badań nowych produktów i procesów.

Dyrektywa wprowadza wymóg stosowania przez państwa członkowskie UE i EOG najlepszych dostępnych technik. Instalacje przemysłowe zobowiązane są stosować tzw. BAT, czyli najlepsze dostępne techniki, aby osiągnąć wysoki ogólny poziom ochrony środowiska, o stopniu rozwoju, który pozwala na ich wdrożenie w danym sektorze przemysłu, zgodnie z istniejącymi warunkami ekonomicznymi i technicznymi. Komisja Europejska zobowiązana jest przyjąć konkluzje dotyczące BAT, zawierające powiązane z nimi poziomy emisji i uwzględniać je podczas procesu odniesienia przy określania warunków udzielania pozwoleń. BAT jest dynamiczną koncepcją zmieniającą się z upływem czasu, natomiast pozwolenia należy aktualizować w celu stymulowania ciągłych postępów w zakresie ochrony środowiska osiąganej przez przemysł. W dyrektywie IED określono bardziej szczegółowe zasady przeglądu pozwoleń, a w szczególności przewidziano obowiązkowe ponowne rozpatrzenie pozwoleń w ciągu czterech lat od publikacji decyzji w sprawie wniosków dotyczących BAT. Mimo, że to *konkluzje BAT* a nie BREF-y (BREF: dokumenty referencyjne opisujące BAT), będą wiążące prawnie, to właśnie dokumenty referencyjne są kluczowe w nowym systemie, gdyż to na ich podstawie określane są konkluzje, a co za tym idzie parametry pozwoleń.

Warunki udzielania pozwoleń określają m.in. środki konieczne do zapewnienia zgodności z podstawowymi zasadami, do których musi się stosować operator instalacji, i z normami jakości środowiska. Do środków tych zalicza się co najmniej:

- dopuszczalne wielkości emisji substancji zanieczyszczających,
- zasady zapewniające ochronę gleb, wody i powietrza,
- środki dotyczące monitorowania i gospodarki odpadami,
- wymogi dotyczące metody dokonywania pomiarów emisji, częstotliwości pomiarów i procedury dokonywania oceny,

- obowiązek informowania, co najmniej raz w roku, właściwego organu o wynikach nadzoru,
- wymogi dotyczące utrzymywania i nadzorowania gleb i wód podziemnych,
- środki odnoszące się do okoliczności nadzwyczajnych (wycieki, niesprawność, chwilowe przestoje, ostateczne zaprzestanie eksploatacji itp.),
- przepisy dotyczące minimalizacji zanieczyszczeń o dużym zasięgu,
- warunki dla oceny zgodności z dopuszczalnymi wartościami emisji.

W dyrektywie zawarte zostały przepisy szczególne dotyczące: spalarni odpadów lub współspalarni odpadów, obiektów energetycznego spalania, instalacji i czynności, w których wykorzystuje się rozpuszczalniki organiczne, instalacji produkujących dwutlenek tytanu. Wymogi w zakresie ochrony środowiska statutowane tym aktem mówią, że każda instalacja, w ramach której wykonuje się czynności wymienione w załączniku I do dyrektywy, musi być eksploatowana zgodnie z podstawowymi zasadami, tj.:

- podejmuje się środki zapobiegające zanieczyszczeniu,
- stosuje się najlepsze dostępne techniki (BAT),
- nie powstaje żadne znaczące zanieczyszczenie,
- ogranicza się wytwarzanie odpadów, prowadzony jest ich recykling lub unieszkodliwia się je w sposób powodujący jak najmniejsze zanieczyszczenie,
- energia jest wykorzystywana w sposób jak najbardziej efektywny,
- zapobiega się wypadkom i ogranicza ich konsekwencje,
- w przypadku zakończenia działalności przywraca się miejsce eksploatacji do stanu satysfakcjonującego

Państwa członkowskie ustanawiają dodatkowo system kontroli środowiskowych w odniesieniu do rozpatrywanych instalacji. Wszystkie instalacje są objęte planem kontroli środowiskowych. Plan ten podlega regularnej ocenie i aktualizacji. Właściwy organ, w oparciu o plany kontroli, regularnie sporządza programy rutynowych kontroli środowiskowych obejmujące częstotliwość wizyt w terenie dla różnych typów instalacji. Ustalenie okresu pomiędzy dwiema wizytami w terenie oparte jest na systematycznej ocenie zagrożeń dla środowiska powodowanych

przez dane instalacje. Okres ten nie przekracza jednego roku dla instalacji stwarzających największe zagrożenie i trzech lat dla instalacji stwarzających najmniejsze zagrożenie.

Przepisy szczególne z dyrektywy IDE znajdują zastosowanie do obiektów energetycznego spalania, spalarni odpadów oraz współspalarni odpadów, instalacji, w których wykorzystuje się rozpuszczalniki organiczne, oraz instalacji produkujących dwutlenek tytanu. Dopuszczalne wielkości emisji dla dużych obiektów energetycznego spalania określone są w załączniku V do tej dyrektywy i, co do zasady, są bardziej rygorystyczne od ustalonych standardów w dyrektywie 2001/80/WE. Dla istniejących instalacji wprowadza się pewien stopień elastyczności (przejściowy plan krajowy, ograniczone odstępstwo obowiązujące w całym okresie eksploatacji). W stosunku do innych czynności podlegających przepisom szczególnym utrzymano zasadniczo przepisy dotąd obowiązujących dyrektyw.

4. Proces implementacji dyrektyw do prawa krajowego – uwagi ogólne

Proces implementacji należy rozpatrzyć biorąc pod uwagę przepisy wyrażone w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE). Stanowią one, że „w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie (...), dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”.

Sformułowanie „wiążąca co do rezultatu” nie oznacza, że dyrektywa wiąże państwa członkowskie w stopniu mniejszym niż inne akty unijnego prawa pochodnego. Cel, który ma być przez nie osiągnięty poprzez transpozycję dyrektywy, bywa często określony bardzo precyzyjnie i szczegółowo, jak ma to miejsce w dyrektywie IDE i nie pozostawia państwom członkowskim większego pola manewru podczas procesu implementacji.

Wybór dyrektywy jako środka regulacji prawnej pozwala jednak wziąć pod uwagę różnorodność rozwiązań krajowych i pogodzić ją z celem unijnym. Dyrektywy są instrumentem

legislacyjnym wykorzystywanym przez instytucje unijne zwłaszcza w obszarach, w których krajowe porządki prawne zawierają obszerne i znacznie zróżnicowane rozwiązania normatywne, wymagające dostosowania do celów unijnych. Charakter prawny dyrektyw jako aktów wiążących co do celu predestynuje je do bycia instrumentem harmonizacji prawa, zakładającej możliwie daleko idące poszanowanie różnic ekonomicznych i społecznych, odrębności porządków prawnych państw członkowskich, w tym ich szczegółowych rozwiązań normatywnych, a także różnic w technice legislacyjnej i używanej terminologii².

Zasady implementacji wiążą się ściśle z zasadą lojalności, sformułowanej w art. 4 ust. 3 TUE, który nakładana państwa członkowskie obowiązek podejmowania wszelkich środków, ogólnych i szczególnych, w celu realizacji zobowiązań traktatowych. Proces implementacji to scalanie prawa unijnego z prawem państw członkowskich. Termin „*implementacja*” nie znajduje w polskim języku prawniczym wiernego synonimu, odpowiada on angielskiemu pojęciu „*implemetation*”. W literaturze pojawiają się czasami pojęcia jak m.in. „urzeczywistnienie prawa UE”³, które obejmuje zarówno fazę stanowienia, jak i stosowania oraz przestrzegania prawa.

Termin „implementacja” oznacza działania związane z zapewnieniem warunków do skutecznego (efektywnego) działania przyjętych norm, co oznacza powiązane ze stosowaniem i kontrolą przestrzegania prawa i jego egzekwowaniem, a w efekcie lokuje proces implementacji pomiędzy stanowieniem, stosowaniem i kontrolą przestrzegania prawa.

Z tego względu pojęcie implementacji dyrektywy nie obejmuje jedynie działań *stricte* legislacyjnych podejmowanych w poszczególnych państwach członkowskich, lecz również inne czynności krajowych organów, mające na celu skuteczne stosowanie norm unijnych zawartych w dyrektywie.

W związku z tym implementacja dyrektywy zawiera w sobie całokształt działań podejmowanych na szczeblu krajowym i mających na celu przeniesienie założeń regulacji unijnej do wewnętrznego systemu prawnego, przy uwzględnieniu jego specyfiki.

²Szczegółowo zob. A. Zawidzka-Łojek, *Prawo pochodne Unii Europejskiej* (w:) J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, t. IV, Wyd. EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 32 i n.

³R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1996 r., s. 95 i n.

Przyjętą wprawie, orzecznictwie i literaturze przedmiotu, zasadą procesu implementacji prawa UE jest zasada efektywności oraz zasada asymilacji.

Zasada efektywności prawa unijnego w porządku prawa krajowego polega na konieczności osiągnięcia zakładanego rezultatu i osiągnięcia go w należyty sposób (m.in. co do czasu). Bez względu na formę implementacji (tj. transpozycji) prawo UE ma być stosowane efektywnie i konsekwentnie - tak jak prawo krajowe. Konieczność stosowania omawianej zasady wynika też z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) oraz z praktyki działań instytucji unijnych, szczególnie zaś Komisji Europejskiej (dalej: KE).

Zasada efektywności zakłada również konieczność wprowadzania sankcji za naruszanie norm wynikających z prawa UE.

Z kolei zasada asymilacji (inaczej - równoważności) oznacza, że naruszenia prawa UE, co do zasady, muszą być sankcjonowane w sposób równoważny sankcjonowaniu naruszeń prawa krajowego o podobnym charakterze i znaczeniu. Sankcje te, tak jak te które przewidziane są wobec niestosowania prawa krajowego, powinny być efektywne, proporcjonalne i odstrasżające. Innymi słowy, państwa członkowskie zobowiązane są podjąć takie środki i działania implementujące, które zapewnią aktom, roszczeniom opartym na prawie unijnym ochronę nie mniej korzystną niż analogicznym aktom, roszczeniom opartym na prawie krajowym⁴.

Państwa są zobowiązane do zapewnienia przygotowań do transpozycji dyrektyw na wczesnym etapie oraz zapewnienia, aby celem tych przygotowań była prawidłowa i terminowa transpozycja. Zalecenie Komisji nr 2005/309/WE proponuje aby przed przyjęciem dyrektywy przygotowany był przez właściwy organ rządowy (ministerstwo wiodące) odpowiedzialny za negocjacje harmonogramu transpozycji. W odniesieniu do każdej dyrektywy harmonogram wskazuje m.in.: odesłania i przedmiot dyrektywy; ministerstwo lub inny organ rządowy odpowiedzialny za transpozycję oraz osoby odpowiedzialne w ramach ministerstwa lub organu rządowego; środki potrzebne do transpozycji.

⁴Zasada asymilacji w szczególności sposób odnosi się do rozporządzeń, ich normy bowiem z natury swej muszą być traktowane pod względem materialnym i proceduralnym tak, jak normy prawa krajowego, chyba że same stanowią inaczej.

Państwa, w przypadku niedotrzymania terminów na transpozycję, są zobowiązane do podjęcia szybkich, skutecznych, ale także jednoznacznych, działań w celu transpozycji dyrektyw. Powinny być podejmowane wszystkie niezbędne środki w celu zapewnienia, że wszelkie dyrektywy, które nie zostały przetransponowane w terminie, są transponowane w możliwie jak najkrótszym czasie po upływie terminu transpozycji.

Państwa członkowskie publikują wykaz dyrektyw, które nie zostały przetransponowane w terminie oraz powiadamiają przedsiębiorstwa i obywateli, że pomimo braku transpozycji, mogą w pewnych okolicznościach przysługiwać im prawa wynikające z dyrektyw, które nie zostały przetransponowane (skutek pośredni dyrektyw nieimplementowanych). Ostatecznej konkretyzacji generalnego obowiązku implementacji dokonuje się w danej dyrektywie zobowiązującej swoich adresatów do wdrożenia jej postanowień do krajowego porządku prawnego. Obowiązek ten wyrażany jest w przepisach końcowych dyrektywy, które zawierają tzw. klauzulę wzajemnego powiązania (*zob. część opinii poświęconą terminom transpozycji*).

4.1 Zasady i metody implementacji dyrektyw – zarys problemu

Analizując treść dyrektyw pod kątem techniki prawodawczej można wyróżnić takie dyrektywy, które (np. poprzez użycie zwrotów niedookreślonych) wytyczają jedynie ogólne kierunki legislacji krajowej i nie określają sztywnych granic wyznaczonych w nich celów oraz takie dyrektywy, które poprzez użycie precyzyjnych sformułowań narzucają w praktyce państwom członkowskim sposób formułowania tekstu aktów prawotwórczych prawa wewnętrznego.

Drugi z omawianych tu przypadków dotyczy dyrektywy IDE. Swoboda ustawodawcy polskiego jest tu bowiem minimalna, a często nie ma jej w ogóle, pomimo że obowiązek implementacji dyrektyw nie obejmuje konieczności umieszczania w aktach prawa krajowego dosłownego brzmienia przepisów dyrektywy⁵.

⁵ Zob. wyrok TSUE C96/95 w sprawie Komisja p. Republika Federalna Niemiec.

Zastosowanie dyrektywy uzależnione jest, co do zasady, od dokonania przez państwo członkowskie transpozycji jej norm do krajowego porządku prawnego, czyli od dokonania operacji, której istota sprowadza się do zmiany adresata ustanowionych na jej mocy norm prawnych z państw członkowskich na wszystkie podmioty w krajowym porządku prawnym. Dyrektywy bowiem, adresowane są wyłącznie do państw członkowskich.

Transpozycja dyrektyw powinna być przeprowadzana w drodze ustaw i rozporządzeń, przy czym wybór formy aktu zależny jest od systemu źródeł prawa danego państwa członkowskiego. Okoliczność, że przepisy dyrektywy nadawałyby się do bezpośredniego stosowania w prawie krajowym, nie zwalnia tych państw z dokonania transpozycji dyrektywy. Transpozycja dyrektywy powinna być przeprowadzona w taki sposób, aby maksymalnie wpisywała się w krajowy porządek prawny i uwzględniała kulturę prawną danego państwa członkowskiego.

Prawidłowa implementacja to także odpowiednie dostosowanie praktyki administracji – rządowej i samorządowej. Jednak sama praktyka administracyjna nie może zostać uznana za implementację dyrektyw. Trybunał, w szeregu orzeczeń (zob. sprawa Komisja p. Belgii⁶) uznał, że taka praktyka administracyjna może być w danym momencie zmieniana. Co więcej - także tolerowanie takiego sposobu stosowania prawa, który w praktyce niweczy osiągnięcie celu założonego przez dyrektywę, nie będzie tolerowane przez organy zobowiązane do nadzoru nad prawidłowością implementacji prawa UE. Taka interpretacja jest zresztą zgodna z treścią art. 4 TUE, w którym mówi się o konieczności podejmowania wszelkich środków mających na celu realizację zobowiązań traktatowych. Oznacza to również konieczność odpowiedniego kształtowania praktyki stosowania prawa⁷. Obowiązek państw członkowskich UE, wynikający z dyrektywy, by osiągnąć skutek wymagany przez dyrektywę oraz ich obowiązki wynikające z artykułu 4 TUE, by podjąć wszelkie właściwe środki, ogólne bądź szczególne, dla zapewnienia wykonania zobowiązań, są wiążące dla wszystkich władz Państw Członkowskich, w tym, w sprawach objętych ich jurysdykcją, dla sądów. Wynika z tego, iż stosując prawo krajowe, sąd krajowy ma obowiązek

⁶ Zob. wyrok TSUE 102/79 w sprawie Komisja p. Królestwo Belgii.

⁷ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe – zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 662.

interpretować to prawo, jeśli jest to tylko możliwe, w świetle słów i celu dyrektywy, tak, by osiągnąć założenia dyrektywy i w ten sposób wypełnić artykułu 288 TFUE⁸.

Zasada efektywności w zakresie praktyki stosowania prawa europejskiego obrazuje sztandarowe orzeczenie w sprawie *Calson i Kamann p. Land Nordrhein-Westfalen*⁹. Trybunał uznał w niej m.in., że wszystkie organy państwowe, w tym sądy, są zobowiązane do podjęcia wszelkich środków mających na celu zapewnienie pełnej skuteczności dyrektywy.

4.2 Skutki niedotrzymania terminu do transponowania dyrektyw

Prawo UE przewiduje szereg sankcji za naruszenie obowiązku transpozycji dyrektywy w określonym terminie. Przekroczenie terminu stanowi jedną z kategorii naruszenia formalnych wymogów implementacji i jako takie uchybia zobowiązaniom ciążącym na państwach członkowskich na mocy TFUE, a więc ostatecznie mamy do czynienia z naruszeniem postanowień Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zasadniczo, konsekwencje prawne takiego uchybienia są w przypadku wszystkich dyrektyw takie same.

Następstwa prawne nieterminowej transpozycji polegają na tym, że Komisja Europejska oraz inne państwa członkowskie uzyskują legitymację do wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia TFUE przeciwko danemu państwu, zgodnie z art. 258 lub art. 259 TFUE.

5. Ogólna ocena sposobu implementacji dyrektywy 2010/75/UE

Decyzja o zastosowaniu jako sposobie implementacji uchwalenia ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, jest – w mojej ocenie – w pełni słuszna i uzasadniona, jest rozwiązaniem racjonalnym i poprawnym.

⁸ Wyrok TSUE w sprawie C-62/00 *Marks & Spencer*

⁹ Zob. wyrok TSUE 14/83 w sprawie *Van Colson i Kamann p. Land Nordrhein-Westfalen*.

W Polsce zasadniczą formą implementacji dyrektyw jest ustawa. W przypadku dziedzin, w których przewidywana jest stosunkowo częsta zmiana dyrektyw, a uwaga ta dotyczy w szczególności prawa ochrony środowiska, możliwe jest wprowadzenie ustawowego upoważnienia do regulacji danej dziedziny rozporządzeniami, co umożliwi szybką transpozycję dyrektywy w prawie krajowym w przypadku kolejnych nowelizacji dyrektywy. W praktyce dyrektywa jest implementowana w drodze ustawy zawsze gdy nakłada obowiązki na podmioty prywatne oraz gdy dotyczy ogólnych zasad (np. niedyskryminacji), szczegóły regulowane są natomiast w formie rozporządzenia. Tym samym forma implementacji dyrektywy 75/2010/UE przez ustawę, zważywszy na liczne statuowane w niej obowiązki dla podmiotów prywatnych i publicznych, jest rozwiązaniem poprawnym.

Polska, dokonując transpozycji dyrektywy IED, powinna kierować się zasadą bezpieczeństwa prawnego i dla prawidłowej implementacji dyrektywy muszą zostać wydane krajowe akty normatywne, bezwzględnie wiążące. W szczególności dotyczy to dyrektywy 2010/75/UE, która zobowiązuje do zapewnienia w prawie krajowym szeregu praw i nakłada określone obowiązki. Podmioty uprawnione / zobowiązane muszą bowiem być w stanie poznać swoje prawa i obowiązki, a w przypadku konieczności mieć możliwość dochodzenia tych praw przed sądem. Ranga wydanych w takim przypadku przepisów krajowych powinna odpowiadać randze wymaganej w prawie krajowym, przy regulowaniu odnośnych praw i obowiązków.

Należy pamiętać, że dyrektywa IED nie jest zupełnie nowym aktem prawnym. Powstała ona z przekształcenia i połączenia w jedną całość kilku, już obowiązujących aktualnie, dyrektyw. Obejmuje ona zatem sektory przemysłowe, które w chwili obecnej muszą już spełniać wymagania ww. dyrektyw, a które w przeważającej mierze są implementowane do polskiego porządku prawnego przez ustawę o prawie ochrony środowiska. W polskim systemie nie można, jak wspominałem, wprowadzać zmian w samym odnośniku, trzeba zmieniać cały załącznik, stąd tak liczny katalog aktów. To tłumaczy objętość odnośnika z art. 1 projektu ustawy o zmianie POŚ, tj. aż 21 unijnych aktów prawnych.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że implementacja dyrektywy musi być wystarczająco precyzyjna i jasna, by podmioty prawa były w stanie zapoznać

się z całością swych uprawnień i obowiązków, a w razie potrzeby powołać się na nie przed sądami krajowymi¹⁰.

Projekt ustawy o zmianie POŚ wypełnia stawiane przez TSUE standardy implementacyjne. Polska transponując dyrektywę miała zatem do wyboru, wydanie nowej ustawy implementującej postanowienia dyrektywy, nowelizację istniejącej ustawy lub ewentualnie wydanie rozporządzeń. Dylematy te zostały poprawnie rozwiązane w przypadku projektu ustawy o zmianie POŚ, tj. z uwzględnieniem zasad techniki legislacyjnej, w powiązaniu z celem Dyrektywy IED oraz spójnością systemową prawa ochrony środowiska, zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną, tj. związaną z całym systemem polskiego prawa.

- transpozycja dyrektywy

Dyrektywa IDE nr 2010/75/UE weszła w życie 06 stycznia 2011 roku, a termin jej transpozycji do prawa krajowego przez państwa członkowskie mija 07 stycznia 2013 roku.

Projekt ustawy o zmianie POŚ przewiduje, w art. 25, że wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., z wyjątkiem art. 212 i art. 378 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

- zapewnienie stosowania

Po dokonaniu transpozycji dyrektywy przez omawiany tu projekt ustawy o zmianie POŚ na sądach i innych organach krajowych spoczywać będzie obowiązek zastosowania w odpowiednich przypadkach środków krajowych przyjętych w celu transpozycji dyrektywy. Tak rozumiana transpozycja to zatem nie tylko przyjęcie odpowiednich norm krajowych, lecz także zastosowanie ich i wykonanie w praktyce. Państwa członkowskie mają zapewnić, że organy krajowe odpowiedzialne za zastosowanie danego środka prawnego transponującego dyrektywę będą postępowały zgodnie z dyrektywą.

- egzekwowanie (sankcje)

¹⁰Zob. np. wyrok TSUE C 326/09 z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie Komisja Europejska p.Polsce.

Zgodnie z dyspozycją art. 79 dyrektywy IDE państwa członkowskie określają sankcje mające zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów krajowych przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy. Przewidziane w ten sposób sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Do dnia 7 stycznia 2013 r. państwa członkowskie powiadamiają Komisję o tych przepisach oraz niezwłocznie powiadamiają ją o wszelkich późniejszych ich zmianach. Odpowiednio projekt ustawy o zmianie POŚ reguluje, że nieprzestrzeganie wymagań dyrektywy IED, czyli brak wymaganego pozwolenia zintegrowanego oznacza wstrzymanie działalności zakładu.

5.1 Terminy

Określenie sposobu wdrożenia pozostawione zostało państwu członkowskiemu, które jest w swych wyborach ograniczone zobowiązaniem do nadania materii prawnej dyrektywy niekwestionowanej mocy wiążącej w prawie krajowym. Z tą swobodą wiąże się jednak konieczność ustanowienia jednolitego na terenie całej Unii terminu transpozycji. Termin implementacji określa horyzont czasowy pełnej, ostatecznej transpozycji dyrektywy do prawa krajowego. Nie może on zostać w żaden sposób przez państwo jednostronnie zmodyfikowany. Od upływu tego terminu odpowiedzialność za zgodność stanu prawnego z postanowieniami dyrektywy przejmuje państwo członkowskie.

Zgodnie z treścią art. 80 ust. 1 Dyrektywy IDE Polska zobowiązana jest dokonać implementacji Dyrektywy do dnia 07 stycznia 2013 roku.

Należy pamiętać, że Polska posiada negatywne doświadczenia z opóźnieniem procesu implementacji poprzedniej dyrektywy, związanej z IDE – a ogłoszonej 11 czerwca 2008 r. dyrektywie 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (dyrektywa CAFE). Polska, zgodnie z treścią jej art. 33 ust. 1, zobowiązana była dokonać jej implementacji do 11 czerwca 2010 r. Sejm, dopiero 16 marca 2012 r., uchwalił nowelizację ustawy – Prawo ochrony środowiska w zakresie przepisów o ochronie powietrza. Dlatego wobec braku implementacji jej postanowień do polskiego porządku

prawnego, Komisja Europejska zwróciła się do TSUE o nałożenie na Polskę sankcji finansowych w wysokości 71.521 euro za każdy dzień zwłoki. Karne stawki mają być wypłacane począwszy od dnia wydania przez Trybunał orzeczenia, o ile do tego czasu Polska nie dostosuje się do przepisów UE, aż do zakończenia procesu transpozycji dyrektywy¹¹.

Dyrektywa IDE nr [2010/75/UE](#) weszła w życie 06 stycznia 2011 roku, a termin jej transpozycji do prawa krajowego przez państwa członkowskie mija 07 stycznia 2013 roku.

Jak wspominałem, projekt ustawy przewiduje w art. 25, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., z wyjątkiem art. 212 i art. 378 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

5.2 Szczególne derogacje z dyrektywy

Ze względu na rozległość regulacyjną w dyrektywie zapisane zostały liczne derogacje czasowe. Dotyczą one poszczególnych obszarów regulacyjnych. Dla zobrazowania – w sektorze energetycznym, ze względu na jego wagę w gospodarce państw członkowskich, wpisano pewne mechanizmy derogacyjne, które pozwolą rozłożyć w czasie wymagane zmiany i ich znaczne koszty. Dyrektywa IDE przewiduje cztery takie rozwiązania, z których kraje mogą skorzystać wprowadzając jej zapisy:

1. Krajowy Plan Przejściowy (*Transitional National Plan*) – kraje członkowskie mogą wprowadzić mechanizm stopniowej redukcji emisji w latach 2016 – 2020, tak aby po 1 stycznia 2020 wszystkie instalacje spełniały co najmniej wymogi określone w Załączniku V Dyrektywy. Plan ten musi uzyskać akceptację Komisji Europejskiej.
2. „*Opt-out*” – instalacje, które będą zamknięte przed 1 stycznia 2023 i w latach 2016-2023 nie przepracują więcej niż 17 500 godzin mogą być zwolnione z nowych wymagań emisyjnych;
3. Źródła szczytowe –pracujące nie więcej niż 1500 godz. na rok, mogą mieć określone łagodniejsze parametry eksploatacji;

¹¹ Komunikat prasowy dostępny na www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1434&language=PL - data wejścia 25 lutego 2012 r.

4. Ciepłownictwo sieciowe – gdy co najmniej 50% ciepła wytwarzanego jest na potrzeby publicznej sieci ciepłowniczej przez instalacje o mocy poniżej 200 MW - są zwolnione z nowych wymagań emisyjnych do 31 grudnia 2022 r.

Wszystkie instalacje energetycznego spalania, które już posiadają pozwolenia zintegrowane i nie będą objęte żadnymi mechanizmami derogacyjnymi będą musiały spełniać co najmniej standardy określone w Załączniku V od 1 stycznia 2016 r.

Jak wspomniano wyżej, wymogi wynikające z konkluzji BAT będą obowiązujące od 6 stycznia 2014 r. Ponadto zakończenie prac nad dokumentem BREF spodziewane jest ok. 2014 r., zatem zgodnie z tym co napisano wyżej wymagania emisyjne w nich zawarte będą obowiązywać po czterech latach, tj. ok. 2018 r. Wszystkie instalacje, które już posiadają pozwolenia zintegrowane będą musiały mieć je dostosowane do wymogów Dyrektywy IED do 7 stycznia 2014 r. Od tego roku będą też musiały spełniać wymogi emisyjne wynikające z konkluzji BAT – o ile zostaną one do tego czasu opublikowane przez Komisję Europejską. Dodatkowo po przyjęciu *konkluzji BAT* (niezależnie czy przed czy po tym dniu) podmioty powinny dostosować się do wymagań emisyjnych tam zawartych w ciągu 4 lat od daty ich oficjalnej publikacji. Dyrektywa IED obejmuje także swoim zakresem nowe branże działalności gospodarczej, które będą musiały spełniać jej wymagania od 7 lipca 2015 r.

W odniesieniu do instalacji prowadzących działania, o których mowa w załączniku I, pkt 1.1 dla działań o całkowitej mocy dostarczonej w paliwie przekraczającej 50 MW, pkt 1.2 i 1.3, pkt 1.4 lit. a), pkt 2.1–2.6, pkt 3.1–3.5, pkt 4.1–4.6 dla działań dotyczących produkcji poprzez procesy chemiczne, pkt 5.1 i 5.2 dla działań objętych dyrektywą 2008/1/WE, pkt 5.3 lit. a) ppkt (i) i (ii), pkt 5.4, pkt 6.1 lit. a) i b), pkt 6.2 i 6.3, pkt 6.4 lit. a), pkt 6.4 lit. b) dla działań objętych dyrektywą 2008/1/WE, pkt 6.4 lit. c) i pkt 6.5–6.9, które są eksploatowane i posiadają pozwolenie przed dniem 7 stycznia 2013 r. lub których operatorzy złożyli kompletny wniosek o pozwolenie przed tym dniem, pod warunkiem że te instalacje zostały oddane do eksploatacji nie później niż dnia 7 stycznia 2014 r., państwa członkowskie stosują przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne przyjęte zgodnie z art. 80 ust. 1 od dnia 7 stycznia 2014 r., z wyjątkiem przepisów rozdziału III i załącznika V.

W odniesieniu do instalacji prowadzących działania, o których mowa w załączniku I, pkt 1.1 dla działań o całkowitej mocy dostarczonej w paliwie 50 MW, pkt 1.4 lit. b), pkt 4.1–4.6 dla działań dotyczących produkcji poprzez procesy biologiczne, pkt 5.1 i 5.2 dla działań nieobjętych dyrektywą 2008/1/WE, pkt 5.3 lit. a) pkt (iii)–(v), pkt 5.3 lit. b), pkt 5.5 i 5.6, pkt 6.1 lit. c), pkt 6.4 lit. b) dla działań nieobjętych dyrektywą 2008/1/WE oraz pkt 6.10 i 6.11, które są eksploatowane przed dniem 7 stycznia 2013 r., państwa członkowskie stosują przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne przyjęte zgodnie z niniejszą dyrektywą od dnia 7 lipca 2015 r., z wyjątkiem przepisów rozdziałów III i IV oraz załączników V i VI.

5.3 Terminy transpozycji dyrektywy IDE

Do dnia 7 stycznia 2013 r. państwa członkowskie, zgodnie z dyspozycją art.80 ust.1. dyrektywy IDE, mają obowiązek wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, niezbędnych do wykonania art. 2, art. 3 pkt 8, pkt 11–15, pkt 18–23, pkt 26–30, pkt 34–38 oraz pkt 41, art. 4 ust. 2 i 3, art. 7, art. 8 i 10, art. 11 lit. e) i h), art. 12 ust. 1 lit. e) i h), art. 13 ust. 7, art.14 ust. 1 lit. c) ppkt (ii), art. 14 ust. 1 lit. d), e), f) i h), art. 14 ust. 2–7, art. 15 ust. 2–5, art. 16, 17 i 19, art. 21 ust. 2–5, art. 22, 23, 24 27, 28 i 29, art. 30 ust. 1, 2, 3, 4, 7 i 8, art. 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38 i 39, art. 40 ust. 2 i 3, art. 42 i 43, art. 45 ust. 1, art. 58, art. 59 ust. 5, art. 63, art. 65 ust. 3, art. 69, art. 70, 71, 72 i 79, oraz załącznika I akapit pierwszy oraz pkt 1.1, 1.4, 2.5 lit. b), 3.1, 4, 5, 6.1 lit. c), 6.4 lit. b), 6.10 i 6.11, załącznika II, załącznika III pkt 12, załącznika V, załącznika VI część 1 lit. b), część 4 pkt 2.2, 2.4, 3.1 i 3.2, część 6 pkt 2.5 i 2.6 oraz część 8 pkt 1.1 lit. d), załącznika VII część 4 pkt 2, część 5 pkt 1, części 7 pkt 3, załącznika VIII część 1 pkt 1 i 2 lit. c), część 2 pkt 2 i 3 oraz część 3.

Państwa członkowskie rozpoczynają stosowanie tych przepisów w tym samym dniu.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie mają zawierać odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji (zob. art. 1 projektu ustawy o zmianie POŚ). Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez państwa członkowskie.

Państwa członkowskie mają obowiązek przekazywania Komisji tekstów podstawowych przepisów prawa krajowego przyjmowanych przez nie w dziedzinie objętej dyrektywą IDE.

Dyrektywa 2001/80/WE, zmieniona dyrektywami wymienionymi w załączniku IX część A, traci moc ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2016 r., bez uszczerbku dla obowiązków państw członkowskich dotyczących terminów transpozycji do prawa krajowego i rozpoczęcia stosowania dyrektyw określonych w załączniku IX część B.3. Odesłania do uchylonych dyrektyw traktuje się jako odesłania do niniejszej dyrektywy, zgodnie z tabelą korelacji określoną w załączniku X.

Ww. terminy odpowiadają terminom przewidzianym w dyrektywie i umożliwiają jej prawidłową i terminową implementację.

6. Ocena potencjalnych problemów towarzyszących transpozycji dyrektywy 2010/75/UE

Proces harmonizacji prawa UE stale się rozwija. W doktrynie mówi się o dyrektywizacji prawa UE, a same dyrektywy coraz częściej są niezwykle rozbudowanymi i kazuistycznymi regulacjami. Ma to miejsce w przypadku dyrektywy 2010/75/UE¹².

Dostosowanie polskiego prawa do norm systemu prawa unijnego jest, jak już wcześniej było podkreślone, skomplikowanym procesem. W związku z tym powoduje szereg trudności, które nie zawsze dają się rozwiązać we właściwym czasie. W przypadku tak rozbudowanej dyrektywy jak IDE powstać mogą pewne nieprawidłowości, o różnorodnych przyczynach i skutkach. Część jest wynikiem braku środków finansowych i braków kadrowych w państwach członkowskich¹³. Wśród najbardziej widocznych problemów napotkanych w procesie transpozycji aktów należą:

1. Problemy z terminowym wywiązywaniem się z obowiązku transpozycji dyrektywy.

Komisja Europejska na bieżąco monitoruje państwa członkowskie pod kątem ich zaległości w transponowaniu dyrektyw oraz jakości i kompletności dokonanej transpozycji. Wśród narzędzi,

¹² Skubisz R. Skrzydło-Tefelska E., *Prawo europejskie – zarys wykładu*, Lublin 2005, s. 124.

¹³ J. Sommer, *Teoretyczne i praktyczne problemy implementacji prawa wspólnotowego ochrony środowiska do polskiego systemu prawnego*, (w:) J. Jendroska, M. Bar (red.) *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 69.

którymi dysponuje, znajdują się między innymi dwie bazy, tj. baza *Scoreboard* oraz Baza Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych. Ponadto, w przypadku wykrytych braków lub naruszeń w implementacji prawa unijnego, instrumentem wykorzystywanym przez KE, w celu zagwarantowania poprawności stosowania *acquis*, są postępowania wszczynane przeciw państwom członkowskim w trybie art. 258 TFUE¹⁴.

W przypadku implementowanej dyrektywy IDE (2010/75/UE) projekt ustawy o zmianie POŚ zachowuje przewidziane w niej terminy na implementację. Pewną obawę może jednak budzić fakt, że transpozycja ww. dyrektywy jest przeprowadzana na krótko przed upływem terminów z dyrektywy.

Dyrektywa IDE nr 2010/75/UE weszła w życie 06 stycznia 2011 roku, a termin jej transpozycji do prawa krajowego przez państwa członkowskie mija 07 stycznia 2013 roku. Projekt ustawy o zmianie POŚ przewiduje, w art. 25, że wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., z wyjątkiem art. 212 i art. 378 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

2. Zastosowanie (nie)odpowiedniej formy transpozycji

Wybór formy transponującej jest częstym problemem podczas procesu implementacji. Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie podkreślał, o czym była już mowa, że państwa członkowskie mają swobodę w wyborze metod i środków wdrożenia dyrektyw, jednak forma implementacji powinna być dostosowana do potrzeb harmonizacji. Jak już wcześniej pisałem akt dostosowujący powinien mieć charakter aktu prawa powszechnie obowiązującego, zatem wykluczone jest, co do zasady, dokonanie transpozycji prawa unijnego za pomocą aktu wewnętrznego administracji.

Polska, dokonując transpozycji dyrektywy IED, zgodnie z zasadą bezpieczeństwa prawnego planuje uchwalenie ustawy, a zatem aktu bezwzględnie wiążącego. Jest to rozwiązanie poprawne. Dyrektywa 2010/75/UE zobowiązuje do zapewnienia w prawie krajowym szeregu praw i nakłada określone obowiązki na podmioty prywatne. Ranga wydanych w takim przypadku przepisów

¹⁴ J. Boć, E. Samborska – Boć, *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, (w:) *Ochrona Środowiska*, J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska – Boć, Wrocław 2008, s. 147.

krajowych powinna odpowiadać randze wymaganej w prawie krajowym, przy regulowaniu odnośnych praw i obowiązków.

3. Brak notyfikacji

- jest informacyjnym obowiązkiem Polski o procesie transpozycji dyrektywy IDE. Brak informacji o implementacji wiązać się będzie z przyjęciem domniemania, iż Polska nie transponowała prawa unijnego, co stanowi formalne naruszenie prawa UE.

W dyrektywie IDE znajduje się klauzula, które odnoszą się do dwóch kwestii. Po pierwsze art. 72 zobowiązuje państwa członkowskie do dostarczania KE informacji koniecznych dla dokonania przeglądu funkcjonowania przepisów dyrektywy. Państwa, do których skierowano takie żądanie, muszą dostarczyć wymaganych informacji „niezwłocznie”, czyli bez nieuzasadnionej zwłoki. W ramach działalności kontrolnej Komisja korzysta zatem z wielu źródeł informacji, wśród których podstawowym jest rutynowe sprawdzanie przez służby KE terminowej notyfikacji krajowych aktów wdrażających dyrektywy.

Do dnia 7 stycznia 2016 r., a następnie co trzy lata, Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dokonujące przeglądu wdrażania dyrektywy IDE.

Drugi rodzaj obowiązku informacyjnego wiąże się z nakazem, aby postanowienia przyjęte przez państwa członkowskie zawierały odniesienie do danego aktu lub aby takie odniesienie towarzyszyło ich urzędowej publikacji. Nakaz jest określony poprzez **klauzulę powiązania**. Mają one na celu udostępnienie informacji szerokiemu kręgowi podmiotów o dostosowaniu prawa krajowego do prawa unijnego. W ciągu dwóch miesięcy od przyjęcia dyrektywy KE przesyła władzom krajowym pismo z prośbą o przesłanie tekstów aktów implementacyjnych. Drugie pismo przypominające o obowiązku dostarczenia Komisji tekstów krajowych aktów implementujących dyrektywę, wysyłane jest na sześć miesięcy przed upływem daty transpozycji. W pismach tych Komisja zwraca się do państw członkowskich o zestawienie wewnętrznych środków z implementowanymi przez nie przepisami dyrektyw. Podkreślając wagę przedstawionego źródła informacji.

4. Błędne tłumaczenie, problem definicji

Różne pojmowanie danych terminów jest częstą wadą w procesie implementacji dyrektyw. Poziom legislacyjny dyrektyw, tak jak prawa krajowego, jest zróżnicowany i niekiedy posługuje się mało precyzyjną terminologią. Niezbędne jest aby w procesie transpozycji poddano akty UE specjalistycznej weryfikacji pod względem języka prawnego i prawniczego. Niewłaściwe przełożenie definicji może w istotny sposób wpłynąć na jakość transpozycji. Przyjęcie błędnych definicji może skutkować zmianą zakresu podmiotowego, przedmiotowego oraz treści praw i obowiązków związanych z ochroną środowiska. W procesie transpozycji nie jest wymagane, aby postanowienia dyrektywy zostały wprowadzone dosłownie, ale aby tekst mający na celu dostosowanie nie odbiegał od tekstu dyrektywy.

5. Nieodpowiedni zakres dostosowania

Wszystko to, co pozostaje poza przedmiotowym zakresem regulacji objętej aktami unijnymi, odnoszącymi się do ochrony środowiska, należy do kompetencji państwa członkowskiego. Zbliżenie ustawodawstwa powinno nastąpić po uprzednim określeniu zakresu dostosowania, mianowicie po uprzednim ustaleniu czy mamy do czynienia z harmonizacją całkowitą czy harmonizacją minimalną.

W przypadku harmonizacji całkowitej swoboda posunięć państwa członkowskiego jest bardzo ograniczona, w tym przypadku prawodawca unijny w sposób wyczerpujący reguluje prawem określoną materię, harmonizacja ta oznacza wprowadzenie standardów unijnych, od których nie przewiduje się wyjątków. W przypadku harmonizacji minimalnej omawiana swoboda państw jest znacząca. W tym modelu harmonizacji instytucje unijne ustanawiają w dyrektywie standard minimalny, pozostawiając państwom członkowskim kompetencje do przyjęcia bardziej rygorystycznych instrumentów.

Dyrektywa IDE jest przykładem szeroko zauważalnej w UE tendencji do odchodzenia od modelu minimalnej harmonizacji w przypadku prawa ochrony środowiska. W efekcie projekt ustawy o zmianie POŚ wielokrotnie wprowadza pojęcia i definicje wprost z dyrektywy.

6. (Nie)odpowiednia jakość transpozycji

Dosłowna transpozycja prawa unijnego do krajowego systemu prawa nie jest konieczna, jeżeli postanowienia te są interpretowane i stosowane przez państwo członkowskie zgodnie z celem i intencją prawodawcy unijnego, zapisaną w dyrektywie. Często spotykana nieodpowiednia jakość transpozycji spowodowana jest traktowaniem zagadnienia ochrony środowiska jako nie priorytetowego¹⁵. Uchybienie w tym zakresie skutkują koniecznością dokonywania dalszych nowelizacji ustaw i rozporządzeń, a także naraża Polskę na zarzuty Komisji Europejskiej i wszczynanie postępowań w trybie art. 258 TFUE.

7. Stosowanie i egzekwowanie przepisów implementujących dyrektywę

Po dokonaniu transpozycji dyrektywy przez omawiany tu projekt ustawy o zmianie POŚ na sądach i innych organach krajowych spoczywać będzie obowiązek zastosowania w odpowiednich przypadkach środków krajowych przyjętych w celu transpozycji dyrektywy. Tak rozumiana transpozycja to zatem nie tylko przyjęcie odpowiednich norm krajowych, lecz także zastosowanie ich i wykonanie w praktyce. Państwa członkowskie mają zapewnić, że organy krajowe odpowiedzialne za zastosowanie danego środka prawnego transponującego dyrektywę będą postępowały zgodnie z dyrektywą.

Zgodnie z dyspozycją art. 79 dyrektywy IDE państwa członkowskie określają sankcje mające zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów krajowych przyjętych na jej mocy. Przewidziane w ten sposób sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Do dnia 7 stycznia 2013 r. państwa członkowskie powiadamiają Komisję o tych przepisach oraz niezwłocznie powiadamiają ją o wszelkich późniejszych ich zmianach. Odpowiednio projekt ustawy o zmianie POŚ reguluje, że nieprzestrzeganie wymagań dyrektywy IED, czyli brak wymaganego pozwolenia zintegrowanego oznacza wstrzymanie działalności zakładu.

¹⁵ Z. Bukowski, *Wybrane zagadnienia związane z nieprawidłową implementacją wspólnotowego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego(w):* J. Jendroska, M. Bar (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 90 i n.

8. Opinia w sprawie zgodności dyrektywy IDE z zasadą pomocniczości

W mojej ocenie dyrektywa IDE nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia zasady pomocniczości. Przyjęcie dyrektywy, która konsoliduje i rewiduje dotychczasowe regulacje unijne w zakresie prawa ochrony środowiska wydaje się uzasadniona. Dyrektywa dotyczy materii znajdującej się w kategorii kompetencji dzielonych pomiędzy państwa a UE.

Zasada pomocniczości stanowi ramy rozdziału wykonywania kompetencji rozdzielonych pomiędzy instytucjami Unii i państwami członkowskimi. Podejmując działania legislacyjne, instytucje UE związane są, w ramach kompetencji dzielonych, zasadą pomocniczości - zgodnie z protokołem dotyczącym pomocniczości w zw. z art. 5 TUE. Protokół ten, dołączony do TUE, wprowadza dwustopniowy test pomocniczości (test subsydiarności) i nakazuje każdorazową ocenę (kompetencja parlamentów narodowych państw członkowskich), czy cele UE nie mogą być w wystarczający sposób osiągnięte przez państwa członkowskie i czy cele te, ze względu na skalę lub skutek proponowanego środka, mogą być osiągnięte „lepiej” przez UE (tzw. komparatywny test skuteczności)¹⁶.

Zasada pomocniczości oznacza realizowanie zadań i funkcji przez instytucje będące najbliższej jednostki. Działania na szczeblu ponadnarodowym są więc podejmowane w dziedzinach, w których państwo narodowe jest nieskuteczne. W pewnym sensie w tym właśnie wyraża się atrakcyjność procesów integracyjnych, tj. w realizacji zadań, którym nie sprostałyby państwa narodowe. Dyrektywa IDE została przyjęta, a parlamenty narodowe zaakceptowały jej zgodność z omawianą tu zasadą. Jak wskazywałem, formuła uchwalenia ustawy nowelizującej, jest właściwą formą dla implementowania już obowiązującej dyrektywy.

Cele dyrektywy IDE to zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości. Cele te nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający samodzielnie przez państwa członkowskie, a z uwagi na transgraniczny charakter zanieczyszczeń pochodzących z działalności przemysłowej możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii, Unia może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Dodatkowo,

¹⁶ Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. Urz. UE 2008 C 115, s. 206.

zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym samym artykule, dyrektywa IDE nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.

Należy podkreślić, że nowelizacja pośrednio wpływa na samorzady terytorialne, m.in. poprzez planowane przeniesienie uprawnień do wydawania części pozwoleń zintegrowanych z kompetencji Starostów do kompetencji Marszałków Województw. Zwiększenie zakresu kompetencji w Urzędach Marszałkowskich będzie wiązało się ze zwiększeniem spraw, w których wymagane jest wydanie pozwolenia zintegrowanego. Projektowana ustawa w sposób kompleksowy modyfikuje system ochrony powietrza zarówno w jego wymiarze organizacyjnym jak i zadaniowym. Wpisuje się ona w ogólną tendencję związane z przekazywaniem kolejnych zadań i obowiązków organom samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska.

Nowe regulacje dyrektywy IDE spowodują, iż marszałkowie i starostowie będą zmuszeni włożyć więcej prac w prawidłowe określenie parametrów pozwoleń. Dotychczasowa praktyka pokazuje, iż w Polsce wartości dopuszczalne, określone w pozwoleniach często odbiegają do rzeczywistej emisji z instalacji. Organy wydające pozwolenia często (na wniosek samych prowadzących) określają w nich poziomy emisji z bardzo dużym marginesem. Głównym problemem, któremu ma zaradzić implementowana dyrektywa IDE, jest niewielki udział pozwoleń odzwierciedlających wdrożenie BAT zgodnie z odpowiednimi dokumentami referencyjnymi BAT (BREF).

9. Rekomendacje dla przedstawicieli samorządu terytorialnego

Prowadzone badania dotyczące transpozycji do polskiego prawa ochrony środowiska dyrektyw unijnych dowodzą, że mimo deklarowanej przez rząd zgodności i kompletności implementacji w ogóle, stale pojawiają się problemy wskazujące na niedostatki transpozycji. Ryzyko konfliktu na tym tle z Komisją Europejską ciągle na tym polu istnieje.

W ramach dyrektywy IED większy nacisk został położony na wykorzystanie wniosków dotyczących BAT (BAT: najlepsze dostępne techniki), wynikających z dokumentów BREF (BREF:

dokumenty referencyjne opisujące BAT), w zakresie wyznaczania warunków pozwoleń. Komisja skoncentruje, co zapowiadała w szeregu dokumentów, swoje starania na zapewnieniu jakości wydawanych pozwoleń¹⁷.

Należy zadbać aby na poziomie kraju wprowadzono bardziej spójny, od dotychczasowego, mechanizm kontrolny i informacyjny.

Nieprzestrzeganie wymagań Dyrektywy IED – czyli brak wymaganego pozwolenia zintegrowanego oznacza wstrzymanie działalności zakładu. Dlatego należy dążyć do zdecydowanie silniejszego, niż dotychczas, zaangażowania się przedsiębiorców w prace Technicznych Grup Roboczych (TWG), które przygotowują BREF-y. Dotychczasowa praktyka pokazuje, iż najlepsze efekty przynosi współpraca organizacji branżowych, skupiających przedsiębiorców z instytucjami naukowo-badawczymi, pozwalająca na oddelegowanie do TWG osoby dobrze wyposażonej w aktualne dane z danego sektora i nie będącej jednocześnie przedstawicielem żadnego z zainteresowanych zakładów¹⁸. Niezbędna jest większa współpraca pomiędzy przedsiębiorcami i przedstawicielami administracji, szczególnie przy tworzeniu dokumentów referencyjnych BREF – gdyż silny, wspólny głos ma większe szanse zostać usłyszany w Brukseli.

Nowe obowiązki prowadzących działalność wymagającą uzyskania pozwolenia zintegrowanego dotyczą także kwestii sprawozdawczości. Pojawił się nowy wymóg, znany już częściowo z rozporządzenia Ministra Środowiska o standardach emisyjnych, zobowiązujący prowadzących instalację do informowania właściwego organu o wystąpieniu zakłóceń w procesach technologicznych i operacjach technicznych, które prowadziły do naruszenia warunków pozwolenia. W Polsce będą to prawdopodobnie wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska.

¹⁷ Jak dotąd wydawane pozwolenia często nie były w wystarczającym stopniu oparte na BAT, zob. sprawozdanie Komisji z 25.10.2010 r. w sprawie wykonania dyrektywy 2008/1/WE dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli oraz dyrektywy 1999/13/WE w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych spowodowanej użyciem organicznych rozpuszczalników podczas niektórych czynności i w niektórych urzędzeniach, KOM(2010) 593 wersja ostateczna.

¹⁸ Informacje na temat stanu prac nad poszczególnymi BREF-ami, listy członków TWG oraz inne przydatne informacje z tego zakresu znaleźć można na stronach [Europejskiego Biura IPPC w Sewilli](#) lub na stronach Ministerstwa Środowiska.



DOBRE PRAWO
SPRAWNE RZĄDZENIE

Obciążenia (i co za tym idzie koszty) wdrożenia nowych przepisów są w zasadzie niemożliwe do oszacowania, biorąc pod uwagę fakt, iż zawartość *konkluzje BAT* nie jest jeszcze całkowicie znana.



Dr Filip Elżanowski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

II. Ekspertyza prawna w zakresie oceny skutków regulacji projektu *ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*

1. Przedmiot ekspertyzy

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest ocena skutków prawnych wynikających z propozycji regulacji zwartej w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (dalej: Projekt lub projekt ustawy) jakie nastąpią na gruncie regulacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.; dalej: POŚ) w zakresie następujących zagadnień:

- status i kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska, czy zaprojektowana ustawa nie spowoduje zwiększenia jego obowiązków, a tym samym kosztów realizacji jego zadań,
- ocena nowej koncepcji pozwolenia zintegrowanego w kontekście kosztów i nowych obowiązków nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego,
- ocena projektowanej ustawy w kontekście przepisów obowiązującej ustawy POŚ pod kątem obciążeń nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego,
- obowiązki wynikające z projektowanej regulacji zawarte w art.101c ust. 1-6 projektu, czy będzie potrzeba szkoleń, zwiększenia czy zmniejszenia zatrudnienia.

2. Uwagi ogólne

2.1. Miejsce i geneza problematyki poruszanej w projektowanej ustawie

W ramach ustaleń ogólnych, warto wskazać, iż pierwszą polską kodyfikację nawiązującą do współczesnych koncepcji ochrony środowiska, stanowi ustawa o ochronie przyrody z 1949 r. (Dz.U. 1949 Nr 25, poz. 180). Nowością wówczas - na tle prawodawstwa światowego - było uwzględnienie w akcie normatywnym pojęcia ochrony zasobów przyrody, wprowadzenie założeń kompleksowej polityki państwa w dziedzinie środowiska naturalnego, określenie organów odpowiedzialnych za ochronę przyrody oraz stworzenie odpowiednich procedur administracyjno-prawnych. Jednakże z powodu braku demokratycznych mechanizmów prawnych oraz stanu świadomości ekologicznej władz jak i społeczeństwa, ustawa ta nie funkcjonowała w praktyce.

W latach sześćdziesiątych postępująca industrializacja kraju wymusiła nowe rozwiązania prawne takie jak ustawa prawo wodne z 1962 r. (Dz.U. z 1962 r. Nr 34, poz. 158 z zm.) oraz ustawa o ochronie powietrza z 1966 r. (Dz.U. 1966 nr 14, poz. 87). Znamienne jednak dla prawa ochrony środowiska było wprowadzenie w roku 1976 (Dz.U. 1976 nr 7, poz. 36) regulacji związanych z ochroną środowiska do Konstytucji PRL. Zgodnie z przepisem art. 12 ust. 2 Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewniła ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólne narodowe. Jednocześnie zaś, zgodnie z przepisem art. 71 obywatele Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej mieli prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony. Powyższe regulacje obejmowały tym samym przepisy określające zadania państwa oraz prawa człowieka i obywatela. Duże znaczenie miało także orzecznictwo Sądu Najwyższego, a przede wszystkim uchwała z dnia 7 kwietnia 1970 r. (III CZP 17/70), zgodnie z którą zakład przemysłowy odpowiadał na podstawie kodeksu cywilnego za szkody spowodowane emitowaniem substancji trujących również wtedy, gdy stężenie ich nie przekraczało norm ustalonych w innych przepisach i przepisach wykonawczych, chyba że chodzi o powszechnie odczuwane w danym rejonie skutki pogorszenia się środowiska przyrodniczego. Istotny był w tym zakresie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 1976 r. (IV CR 380/76), zgodnie z którym związek przyczynowy między określonym schorzeniem poszkodowanego a ruchem przedsiębiorstwa lub zakładu przemysłowego emitującego szkodliwe dla zdrowia substancje

należało uznać za wskazany już w razie ustalenia, że poszkodowany był narażony na działanie szkodliwych zanieczyszczeń, emitowanych przez to przedsiębiorstwo lub zakład, których normalnym następstwem może być schorzenie poszkodowanego.

W roku 1980 ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. 1980 nr 3, poz. 6) wprowadzono przełomowe na skalę światową rozwiązania prawne, takie jak utworzenie specjalnych funduszy ochrony środowiska, wprowadzenie kar oraz opłat za emisję zanieczyszczeń do środowiska, powołanie Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska oraz nowych uprawnień dla obywateli. Ustawa jednak, podobnie jak poprzednie, w zasadzie nie funkcjonowała w praktyce, ze względu na brak szczegółowych procedur administracyjnych.

Przełom dla polskiego prawa ochrony środowiska nastąpił w czasie zmian demokratycznych w roku 1989. W rezultacie obrad Okrągłego Stołu powołano, dzięki inicjatywie Podzespołu ds. Ekologii, specjalną Komisję Kodyfikacyjną obowiązującą do wprowadzenia w ciągu dwóch lat kodyfikacji prawa ochrony środowiska. Kodyfikacji dokonano jednak jedynie częściowo. Uchwalono w roku 1991 nową ustawę o ochronie przyrody (Dz.U. 1991 nr 114, poz. 492) oraz o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. 1991 nr 77, poz. 335), a także pracowano nad nowelizacją ustawy z roku 1980. W roku 1997 unormowano kwestie związane z gospodarką odpadami dzięki uchwaleniu ustawy o odpadach (Dz.U. 1997 nr 96, poz. 592) ¹⁹.

Wreszcie obowiązująca konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483) uregulowała wiele istotnych postanowień poświęconych problematyce ochrony środowiska. Przepisy Konstytucji określają obywatelskie prawo do środowiska, którego treść wynika z art. 5, 68 ust. 4, art. 74 oraz art. 86. Zaś prawo podmiotowe zawarte w art. 74 ust. 3 jest gwarancją jego realizacji. Zgodnie z obecnym brzmieniem przepisu art. 5 *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*. Tym samym nastąpiło wprowadzenie zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady ustrojowej odnoszącej się do podstawowych zadań państwa oraz określenie ochrony środowiska jako jednej z podstawowych

¹⁹ Zob. J. Jendroška, M. Bar , Prawo ochrony środowiska. Podręcznik, , Wrocław 2005, s. 495-500.

funkcji państwa. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wprowadza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, które mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku prawnego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zgodnie z przepisem art. 68 *władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska*. Wedle przepisu art. 74 polityka zapewniająca bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, ochrona środowiska oraz wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska należą do zadań władz publicznych. Ponadto omawiany przepis przyznaje każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Przytoczone rozwiązania oznaczają, iż omawiane środki ochrony powinny być zapewnione w każdym etapie ustanawiania i stosowania prawa w toku działalności wszystkich instytucji państwowych. Obowiązek dbałości o stan środowiska i ponoszenia odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie ujęty w przepisie art. 86 jest adresowany do wszystkich, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych oraz jednostek organizacyjnych, ma więc charakter powszechny. Wspomniany obowiązek jest również kierowany do organów państwa.²⁰

Konieczność transpozycji prawa unijnego i dostosowania polskich regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska do wymagań obowiązujących w Unii Europejskiej spowodowało uchwalenie w listopadzie 2000 r. ustawy o dostępie do informacji o środowisku i ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 109, poz. 1157). Ustawa ta miała jednak charakter przejściowy, gdyż została następnie inkorporowana przez ustawę z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62, poz. 627) - ustawą POŚ, która zastąpiła ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. Ponadto ustawa o odpadach z 1997 r. została zastąpiona ustawią o odpadach z 2001 r. (Dz.U. 2001 nr 62, poz. 628), ustawa o ochronie przyrody z 1949 r. została kolejno zastąpiona ustawą z 1991 r. (Dz.U. 1991 nr 114 poz. 492) oraz 2004 r. (Dz.U. 2004 nr 92, poz. 880)²¹.

²⁰ Zob. W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002

²¹ Zob. J. Jendroška, M. Bar, Prawo ochrony środowiska. Podręcznik, Wrocław 2005, s. 501-502.

2.2. Obowiązujące przepisy prawne

Przedmiot poniższej ekspertyzy określenie skutków w odniesieniu do obowiązującej ustawy Prawo ochrony środowiska. Istotne jest to, że ustawa POŚ nie tworzy kompleksowej regulacji prawnej obejmującej wszystkie aspekty ochrony prawa środowiska, choć zawiera większość zasad ogólnych dotyczących prawa ochrony środowiska, jak i wspólne dla wszystkich aktów z tej dziedziny definicje i pojęcia. Zakres przedmiotowy ustawy POŚ obejmuje zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, w szczególności zasady ustalania warunków ochrony zasobów środowiska, warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska, kosztów korzystania ze środowiska, określa również obowiązki organów administracji, odpowiedzialność i sankcje.

Pojęcie „ochrony środowiska” rozumiane jako „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, przy czym ochrona ta polega w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego” pozwala określić zakres przedmiotowy tych aktów, które mogą być zaliczane do szeroko rozumianej ochrony środowiska. Tym samym za przepisy z tego zakresu uznaje się:

- postanowienia Konstytucji RP w zakresie ochrony środowiska,
- przepisy regulacji prawnej ochrony środowiska, w tym przepisy Unii Europejskiej,
- przepisy umów międzynarodowych, których przedmiotem jest ochrona środowiska,
- przepisy szczególne (informują o nich normy odsyłające),
- przepisy szczególne, których przedmiotem głównym nie jest ochrona środowiska, ale określające wymagania ochrony środowiska w ustawach lub aktach wykonawczych do tych ustaw,
- normy techniczne a także
- akty prawa miejscowego.²²

²² Zob. K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz., Warszawa 2008, LEX, s. 20

Co istotne, przepisów ustawy POŚ nie stosuje się do spraw uregulowanych w przepisach prawa atomowego oraz w zakresie obowiązku posiadania pozwolenia, wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, czy ponoszenia opłat, w razie prowadzenia działań ratowniczych, a także w zakresie hałasu powstającego w związku z powszechnym korzystaniem ze środowiska. Jednocześnie zasady ochrony morza przed zanieczyszczeniem przez statki oraz organy administracji właściwe w sprawach tej ochrony określają przepisy odrębne.

Zakres podmiotowy ustawy Prawo ochrony środowiska obejmuje powszechne korzystanie ze środowiska. Prawo do niego posiadają wszystkie podmioty na terenie państwa bez względu na ich formę organizacyjną. Jednocześnie niektóre cele związane z korzystaniem ze środowiska, jak zaspokajanie potrzeb osobistych czy gospodarstwa domowego, powiązane są ściśle jedynie z osobami fizycznymi, rozumianymi jako osoby legalnie przybywające w Polsce, bez względu na ich obywatelstwo. Wskazany zakres określony został poprzez przepisy zawarte w art. 4 ust. 1 POŚ i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie wprowadzania do środowiska substancji lub energii, czy innych niż wymienione powyżej rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.). Instalacje te interpretowane są przez ustawodawcę jako stacjonarne urządzenie techniczne, lub zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, lub budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję. Pojęcie substancji zostało zaś zdefiniowane jako pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku lub powstałe w wyniku działalności człowieka.

Zgodnie z przepisami ustawy POŚ osoba, która podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązana do zapobiegania temu oddziaływaniu. Jeśli negatywne działanie nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, osoba jest obowiązana, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Jednocześnie, kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia, a kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu. W tym miejscu

należy jednak wskazać, iż na mocy przepisu art. 7a POŚ do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku i do szkody w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493) (dalej: **ustawa szkodowa**) stosuje się przepisy tej ustawy. Jak podaje Krzysztof Gruszecki w komentarzu do art. 7 omawianej ustawy „w praktyce realizacji zasady „zanieczyszczający płaci” przede wszystkim służą instrumenty ekonomiczne, takie jak opłaty za korzystanie ze środowiska czy kary pieniężne za wprowadzanie zanieczyszczeń niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska”²³.

Istotną z punktu widzenia przedmiotu ekspertyz stanowi przywołana właśnie ustawa szkodowa, która została uchwalona z konieczności implementowania do prawa krajowego przepisów dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U.UE.L.2004 nr 143 poz. 56), w celu zapewnienia rzeczywistego wdrożenia zasady „zanieczyszczający płaci” (znana jako zasada PPP - "*polluter pays*" principle).

Zakres podmiotowy ustawy dotyczy szkód zagrażających lub spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub przez inną działalność podmiotu korzystającego ze środowiska, jeżeli dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska. **W odniesieniu do podniesionych w ekspertyzie zagadnień oraz dla praktyki stosowania ustawy istotne jest ustalenie momentu powstania szkody, gdyż zgodnie z przepisami przejściowymi ustawy do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, które zaistniały przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynikły z działalności, która została zakończona przed tym dniem, stosować należy przepisy dotychczasowe, czyli przepisy ustawy POŚ, z zastrzeżeniem zmiany organu właściwego w tych sprawach.**²⁴

²³ Zob. K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. III, LEX, 2011.

²⁴ M. Górski, Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska. Odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej., Wolters Kluwer Polska Oficyna, s. 25

Przepisy ustawy szkodowej stosuje się ponadto do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, wywołanych emisją rozproszoną, pochodzącą z wielu źródeł, gdy jest możliwe ustalenie związku przyczynowego między bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku lub szkodą w środowisku a działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska.

Warto wskazać, iż na gruncie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze. Jednocześnie w przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do podjęcia działań kompensacyjnych, takich jak: działania w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenie kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego skontrolowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczeń lub innych szkodliwych czynników; oraz działania naprawcze.

Na koniec należy wskazać, iż odrębną regulację wobec ustawy szkodowej oraz Prawo ochrony środowiska stanowi ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199, poz. 1227; dalej: **OOŚ**). Przywołana ustawa z dnia 3 października 2008 r. całościowo normuje zasady i tryb postępowania w sprawach: udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, ocen oddziaływania na środowisko, transgranicznego oddziaływania na środowisko, jak również zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, oraz organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa powyżej. Zgodnie z przepisem art. 8 ustawy organy administracji są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone. Obowiązek ten spoczywa oczywiście na organach, które są w posiadaniu informacji o środowisku i gromadzenie oraz posiadanie takich informacji wynika z ich ustawowych obowiązków. Istotne jest, iż od podmiotu żądającego informacji o środowisku i jego ochronie nie jest wymagane wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Ustawa ponadto reguluje zasady

wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zwanych decyzjami środowiskowymi. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych: przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje m.in. przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wzniesienie robót budowlanych oraz decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – wydawanych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118, z późn. zm.20); decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę obiektów jądrowych – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89, poz. 414); decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80, poz. 717); koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz podziemne składowanie odpadów – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2011 nr 163, poz. 981).

3. Ocena szczegółowa proponowanych rozwiązań

3.1. Status i kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska (dalej zwani także RDOŚ), czy zaprojektowana ustawa nie spowoduje zwiększenia jego obowiązków, a tym samym kosztów realizacji jego zadań

Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U.2009.31.206 z późn. zm.) **regionalni dyrektorzy ochrony środowiska są ustrojowo, jako terenowe organy administracji rządowej podporządkowane centralnemu organowi administracji rządowej wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie, organami niezespołonej administracji rządowej.** Wartym podkreślenia jest to, iż ustanowienie organów niezespołonej administracji rządowej może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem

wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa.

Ten ustrojowy status regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wskazany jest także poprzez przepisy zwarte w art. 123 ustawy OOS. Zgodnie z art. 124 tejże ustawy regionalny dyrektor ochrony środowiska jest powoływany przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, będącego centralnym organem administracji rządowej, i jemu podlega.

Do normatywnych źródeł zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska, obok przywołanej ustawy, stanowi szereg innych aktów.

Do zadań RDOŚ zgodnie z katalogiem określonym w ustawie OOS (zob. art. 131. 1) należy:

- udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko;
- przeprowadzanie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko lub udział w tych ocenach;
- tworzenie i likwidacja form ochrony przyrody na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000 i innymi formami ochrony przyrody, na zasadach i w zakresie określonych ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- wydawanie decyzji na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- przeprowadzanie postępowań i wykonywanie innych zadań, o których mowa w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie;
- przekazywanie danych do bazy o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, w tym danych o dokumentacji sporządzanej w ramach tych postępowań prowadzonej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska na podstawie ustawy OOS;
- współpraca z organami jednostek samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody;
- współpraca z organizacjami ekologicznymi;

- wykonywanie zadań, w tym wydawanie decyzji oraz zlecenia ekspertyz z zakresu gospodarki odpadami.

Na mocy ustawy szkodowej z dniem 30 kwietnia 2007 r. wojewodowie stali się organami właściwymi do szkód w środowisku dotyczących powierzchni ziemi wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. Natomiast na mocy ustawy OOŚ z dniem 15 listopada 2008 r. organami właściwymi w tym zakresie stali się ostatecznie regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

Co istotne, ustawa szkodowa uchyliła dotyczące ochrony powierzchni ziemi przepisy art. 106 i art. 108 ustawy POŚ i zastąpiła je nowymi przepisami dotyczącymi zapobiegania i naprawy szkód w środowisku, między innymi dotyczącymi powierzchni ziemi. Obowiązaniem do prowadzenia rejestru szkód został Generalny Inspektor Ochrony Środowiska. Za działania naprawcze odpowiedzialnymi zostali właściwi regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

Zgodnie z obowiązującym art. 7 ustawy szkodowej organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Zadania w tym zakresie do 2007 r. wykonywał starosta.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż projektowana regulacja przewiduje istnienie prowadzonych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska obok bazy danych o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dwóch dodatkowych rejestrów:

- 1) rejestr terenów, na których występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi regulowanego przepisami POŚ (projektowany art. 101c ust. ust. 7) oraz
- 2) rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku regulowanego przepisami ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie Dz. U. 2008, Nr 199 poz. 1227 z późn. zm. (projektowany art. 26a).

Należy w tym miejscu także wskazać, iż prowadzony na podstawie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska rejestr szkód w środowisku, w tym powierzchni ziemi, ograniczony jest tylko

do terenów spełniających kryteria wystąpienia szkody w środowisku i obejmuje tylko szkody, które wystąpiły po 30 kwietnia 2007 r.

Proponowany projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska w zakresie ochrony powierzchni ziemi przed zanieczyszczeniami, celem objęcia odrębną ochroną prawną, definiuje normatywnie tzw. historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. **Zadania w tym zakresie w głównej mierze obciążony ma zostać regionalny dyrektor ochrony środowiska.**

W słowniczku ustawowym projektodawca proponuje, iż przez historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi rozumie się „zanieczyszczenie, które zaistniało przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynika z działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r., rozumie się przez to także szkodę w środowisku w powierzchni ziemi w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493, z późn. zm. 4)), która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat oraz do której nie mają zastosowania przepisy tej ustawy”.

Projekt przewiduje prowadzenie rejestru, na których występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. Rejestr zawierający informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby i ziemi, prowadzonym w przeszłości przez starostów został przekazany, o czym mowa była powyżej, na mocy art. 36 ustawy szkodowej został przekazany wojewodzie, a następnie na podstawie art. 161 ustawy OOS przekazany do rdoś. **W analizowanym Projekcie do prowadzenia rejestru zobowiązany jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, natomiast obowiązki aktualizowania i uzupełniania danych w rejestrze projektodawca przypisał regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska.** Obowiązki te rdoś realizować ma na podstawie otrzymywanych:

- list przygotowywanych raz na 2 lata przez starostów;
- zgłoszeń od podmiotów korzystających ze środowiska lub władających powierzchnią ziemi;
- pomiarów zawartości substancji powodujących ryzyko od sprawcy historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub władającego powierzchnią ziemi korzystający ze środowiska;

- ustalonych planów remediacji (o remediacji i planach remediacji mowa będzie w dalszej części).

Organizację, tryb prowadzenia, sposób aktualizacji rejestru i zakres informacji zawartych w rejestrze podlegających udostępnianiu określić ma minister właściwy do spraw środowiska.

Projekt regulacji poza stworzeniem rejestru zakłada, iż jedną z form ochrony prawnej powierzchni ziemi przed zanieczyszczeniami będzie możliwość nałożenia na władającego powierzchnią ziemi lub sprawcę historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi obowiązek przeprowadzenia remediacji zanieczyszczonej powierzchni. Projektodawca przyjął definicję remediacji w słowniczku ustawowym, przez którą rozumie *„poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości, kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się substancji powodujących ryzyko, tak, aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu; w uzasadnionych przypadkach remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi ono największe korzyści dla środowiska”*.

Także w zakresie tworzenia planów i dokonywania remediacji obowiązki nałożono, co do zasady, na władającego ziemią lub sprawcę zanieczyszczeń. Zgodnie bowiem z zaprojektowaną procedurą regionalny dyrektor ochrony środowiska zatwierdza w drodze decyzji plan remediacji, jednakże projekt tego planu przedstawia władający ziemią lub sprawca zanieczyszczenia wraz z wnioskiem o wydanie przedmiotowej decyzji. Przed wydaniem decyzji RDOŚ musi zasięgnąć opinii właściwych organów określonych w art. 101j ust. 4.

Do stworzenia planu remediacji (samodzielnie lub poprzez zlecenie innemu podmiotowi) regionalny dyrektor ochrony środowiska zobowiązany został w przypadku, pomimo wezwania władającego ziemią albo sprawcy zanieczyszczenia, ten nie przedstawił planu remediacji w określonym terminie i nie przeprowadził remediacji, pomimo nałożonego obowiązku. RDOŚ może żądać zwrotu kosztów.

W enumeratywnie określonych przypadkach (zob. art. 101h ust. 1 projektu) stosując procedurę określoną w art. 101m projektu **do remediacji** (samodzielnie lub poprzez zlecenie jej

innemu podmiotowi) **zobowiązany został także regionalny dyrektor ochrony środowiska**. Do przypadków tych projekt zalicza sytuacje, gdy:

- nie można wszcząć wobec władającego powierzchnią ziemi postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku remediacji albo egzekucja okazała się bezskuteczna;
- władający powierzchnią ziemi wykaże, że zanieczyszczenie, dokonane po dniu objęcia przez niego władania, spowodował inny sprawca, a sprawca nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku remediacji, lub egzekucja okazała się bezskuteczna;
- władający powierzchnią ziemi dokonał zgłoszenia na podstawie art. 12 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy; o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 10857)) oraz starosta uwzględnił zgłoszenie w rejestrze zawierającym informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem terenów, na których obowiązek rekultywacji obciążał starostę;
- z uwagi na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku jest konieczne niezwłoczne jej podjęcie.

Z perspektywy kosztów istotne jest to, że wyłącznie w przypadku gdy remediacji została dokonana z uwagi na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku jest konieczne niezwłoczne jej podjęcie, RDOŚ może żądać, w drodze decyzji, zwrotu poniesionych przez siebie kosztów przeprowadzenia remediacji, w tym kosztów badań gleby i ziemi oraz kosztów sporządzenia planu remediacji. Co zasady, zwrotem kosztów jest obciążony wówczas odpowiednio władający powierzchnią ziemi lub sprawca zanieczyszczenia. Kolejnym potencjalnym zwiększeniem kosztów działalności RDOŚ jest przyjęcie przez projektodawcę konstrukcji, zgodnie z którą, w określonych w ustawie przypadkach może odstąpić od żądania zwrotu kosztów (całości lub części). Ponadto projekt zakłada, iż roszczenia względem odpowiednio – władającego lub sprawcy o zwrot kosztów z tytułu przeprowadzonej przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska remediacji przedawniają się z upływem 5 lat od dnia jej zakończenia. W zakresie należności z tytułu zwrotu kosztów projekt przewiduje stosowanie przepisów ustawy

Ordynacja podatkowa, a regionalnego dyrektora ochrony środowiska wyposażono w uprawnienia organów podatkowych.

Na podstawie szczegółowej analizy projektu, poza powyżej wymienionym, należy wyodrębnić następujące kompetencje dyrektora oraz ich skutki w zakresie kosztów ich realizacji:

- nakładanie w drodze decyzji administracyjnej na sprawcę historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, jeśli został on zidentyfikowany, lub władającego powierzchnią ziemi podmiot korzystający ze środowiska, jeśli ten nie posiada pozwolenia zintegrowanego obowiązek prowadzenia w glebie lub ziemi pomiarów zawartości substancji powodujących ryzyko; co istotne, nie jest to postępowanie wnioskowe, ale RDOŚ ma obowiązek wszcząć je z urzędu; (art. 101f ust. 1 projektu);
- zgodnie z założeniem projektodawcy możliwość nałożenia obowiązku prowadzenia pomiarów zawartości substancji powodujących ryzyko na podmiot korzystający ze środowiska daje organowi możliwość kontrolowania zanieczyszczonej gleby i ziemi oraz skuteczności przyjętej formy remediacji, bez przeznaczania na ten cel środków publicznych;
- prowadzenie pomiarów w innych przypadkach, niż te określone w lit. b), w celu potwierdzenia występowania historycznego zanieczyszczenia (art. 101f ust. 6 projektu); prowadzenie pomiarów RDOŚ może zlecić w trybie ustawy prawo zamówień publicznych(art. 101f ust. 7-8 projektu);
- dokonywanie remediacji w przypadkach określonych art. 101h projektu; remediację RDOŚ może zlecić w trybie ustawy prawo zamówień publicznych (art. 101h ust. 2-3 projektu);
- żądania zwrotu poniesionych przez siebie kosztów przeprowadzenia remediacji (art. 101 i ust. 1 projektu);
- ustalanie i aktualizacja – przynajmniej raz na 5 lat – harmonogramu remediacji historycznych zanieczyszczeń ziemi do remediacji, których jest obowiązany; (art. 101d projektu);
- obecnie obowiązek remediacji miejsc, na których występuje historyczne zanieczyszczenie ziemi i obowiązek prowadzenia rejestru tych miejsc obciąża już rdoś, a

przygotowanie harmonogramu ma na celu ułatwienia planowania i wydatkowania środków finansowych;

- zatwierdzanie w drodze decyzji planu remediacji; (art. 101j projektu);
- wzywianie władającego ziemią albo sprawcę zanieczyszczenia nie przeprowadzających remediacji, pomimo nałożonego obowiązku, do przedłożenia planu remediacji w określonym terminie; (art. 101k ust. 1 pkt 1 projektu);
- nakładanie w drodze decyzji obowiązek przeprowadzenia remediacji; (art. 101k ust. 1 pkt 2 projektu);
- dokonywanie oceny wykonania remediacji, która polega na stwierdzeniu zgodności jej wykonania z ustalonym planem remediacji (art. 101 l. ust. 1 projektu).

3.2. Ocena nowej koncepcji pozwolenia zintegrowanego w kontekście kosztów i nowych obowiązków nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego

Na gruncie obowiązujących przepisów POŚ pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Warunkiem jego uzyskania jest dokonanie opłaty rejestracyjnej i wystąpienie z wnioskiem o wydanie pozwolenia. Instytucja pozwoleń zintegrowanych została wprowadzony do polskiego systemu prawnego w wyniku potrzeby transpozycji dyrektywy nr 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania i ograniczenia zanieczyszczeń (Dz.U.U.E.L.1996 poz. 257 nr 26). Celem dyrektywy jest poprawa stanu środowiska i kontrolowanie emisji w dużych zakładach przemysłowych. Projekt przewiduje kompetencję ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia, rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. W rozporządzeniu minister właściwy do spraw środowiska uwzględni rodzaj i skalę działalności prowadzonej w instalacjach. Projektowane na mocy wspomnianego rozporządzenia zmiany obejmujące wprowadzenie nowych rodzajów działalności przemysłowej, które zostaną objęte obowiązkiem pozyskania pozwolenia zintegrowanego, oraz doprecyzowanie dotychczasowych, wynikają wprost z dyrektywy IED. Wejście w życie nowych przepisów będzie miało bezpośredni wpływ na organy administracji

właściwe do wydawania pozwoleń zintegrowanych, podmioty gospodarcze prowadzące instalacje wymagające uzyskania pozwolenia zintegrowanego; zarówno te objęte obecnie obowiązkiem jego uzyskania, jak i podmioty z nowych sektorów. Projektodawca zakłada, iż nowe regulacje nie będą miały wpływu na sektor finansów publicznych, który nie pozyskuje nowych obowiązków, jak również na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki, czy rozwój regionalny.

Według projektodawcy proponowane przepisy mają na celu zwiększenie przejrzystości systemu wydawania pozwoleń. Obecnie rozwiązanie prawne zezwalające na wydawanie pozwoleń zintegrowanych zostawiają dużą uznaniowość działania organów właściwych do ich wydawania. Dokumenty referencyjne opisujące dopuszczalne poziomy emisji zanieczyszczeń do środowiska mają charakter niewiążących państwa członkowskie wytycznych, umożliwiających dostosowanie wymogów do lokalnych warunków środowiskowych, społecznych czy ekonomicznych. Prowadzi to jednak do dużej dysproporcji przy wydawaniu pozwoleń na terenie Unii Europejskiej. Proponowane przepisy omówione w niniejszej ekspertyzie, według projektodawcy, mają na celu skuteczniejsze dostosowanie polskiego systemu prawnego do przepisów obowiązujących na terenie UE.

Projektowana regulacja przewiduje zmiany w zakresie pozwoleń zintegrowanych polegające m.in. na:

- a) ustaleniu jednego organu odpowiedzialnego za wydawanie niektórych pozwoleń zintegrowanych;
- b) wydłużeniu czasu na, który może zostać wydane pozwolenie zintegrowane; według propozycji zawartej w projekcie pozwolenie wydawane będzie na czas nieoznaczony, nie zaś jak do tej pory na czas określony nie dłuższy niż 10 lat;
- c) zmianie wysokości i sposobu obliczania opłaty rejestracyjnej przy składaniu wniosku o udzielenie pozwolenia zintegrowanego; kwota ma być liczona za pomocą średniego kursu euro w NBP w latach 2010-2011 i może maksymalnie wynosić 12000 zł ; dotychczasowa kwota, która wynosi 3000 euro, wprowadza pewne utrudnienia dla przedsiębiorców związane z koniecznością ustalania kursu euro; średni kurs euro w latach 2010-2011 wyniósł 4,0572 i został zaokrąglony do 4 zł;

- d) uproszczeniu dotychczasowej procedury przenoszenia praw i obowiązków wynikających z dotychczasowych zezwoleń dotyczących instalacji przy jej nabywaniu;
- e) wygaszaniu *ex lege* pozwoleń, dla których upłynął czas obowiązywania, zamiast wydawania decyzji o jej wygaszeniu;
- f) doprecyzowanie istniejących przepisów dotyczących cofania lub uchylania pozwoleń w przypadku zmiany przepisów dotyczących ochrony środowiska;
- g) doprecyzowaniu istniejących przepisów wskazujących rodzaje postępowań, w których należy zapewnić udział społeczeństwa;
- h) umożliwieniu wydawania, na wniosek lub z urzędu, nowego pozwolenia w celu skonsolidowania tekstu obowiązującego pozwolenia z uwzględnieniem wszystkich zmian wprowadzonych do treści tego pozwolenia od czasu jego wydania;
- i) ustaleniu nadrzędnej roli granicznych wielkości emisyjnych przy określeniu dopuszczalnych wielkości emisji z możliwością, na określonych zasadach, udzielania pozwoleń z odstępstwami od wielkości emisyjnych zawartych w konkluzjach BAT; (zgodnie z projektem informacje o konkluzjach BAT i dokumentach referencyjnych BAT gromadzi i rozpowszechnia na potrzeby organów wydających pozwolenia i zainteresowanych podmiotów minister właściwy do spraw środowiska);
- j) umożliwieniu prowadzącemu instalację złożenie wniosku o wydanie decyzji, zmieniającej pozwolenie zintegrowane wydane dla danej instalacji, wprowadzającej wariant funkcjonowania instalacji zawierający dopuszczalne wielkości emisji przekraczające graniczne wielkości emisyjne oraz uzyskanie zezwolenia na odstępstwo od wymagań ochrony środowiska wynikających z najlepszych dostępnych technik, jednak na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy w celu prowadzenia badań nad nową techniką;
- k) umożliwieniu prowadzenia postępowania związanego ze zmianą lub wydaniem nowego pozwolenia w sytuacji gdy nie będzie ono dotyczyło istotnych zmian w instalacji bez konieczności uiszczenia opłaty rejestracyjnej oraz zapewnienia udziału społeczeństwa;
- l) doprecyzowaniu, przy uwzględnieniu transpozycji postanowień dyrektyw IED, istniejących przepisów dotyczących prowadzenia okresowej analizy pozwoleń zintegrowanych;
- m) wskazaniu częstotliwości wykonywania wymaganego w pozwoleniu prowadzenia pomiarów zawartości w glebie, ziemi i wodach podziemnych substancji powodujących ryzyko;

- n) określeniu sposobu prowadzenia pomiarów zawartości w glebie, ziemi i wodach podziemnych substancji powodujących ryzyko;
- o) wprowadzeniu obowiązku dokonania oceny stanu zanieczyszczenia gleby, ziemi i wód podziemnych po ostatecznym zakończeniu działalności w formie „raportu końcowego”.

Zakres zmian dotyczących zasad składania wniosków o udzielenie pozwolenia zintegrowanego proponowanych w projekcie obejmuje:

- doprecyzowanie zakresu informacji, które powinien zawierać wniosek;
- wprowadzenie obowiązku uzasadnienia dla proponowanych wielkości emisji w przypadku ubiegania się o udzielenie odstępstwa od granicznych wielkości emisji;
- wprowadzenie obowiązku zawarcia we wniosku raportu początkowego, tj. informacji dotyczących stanu zanieczyszczenia powierzchni ziemi i wód podziemnych substancjami powodującymi ryzyko;
- wprowadzenie obowiązku załączania do wniosku o wydanie pozwolenia kopii wniosku o wydanie decyzji albo kopii decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdy taka została wydana.

Projektowane zmiany określają ustalenia obowiązków ustalania w pozwoleniach zintegrowanych:

- jedynie emisji znaczących, tj. takich których ograniczenie będzie miało wymierny efekt środowiskowy, a nie wszelkich jak do tej pory, zawierających nawet śladowe ilości;
- jedynie ścieków przemysłowych, bez wód opadowych i ścieków bytowych;
- dopuszczalnej wielkości emisji dla takich samych lub krótszych okresów i tych samych warunków odniesienia co graniczne wielkości emisyjne;
- emisji niezorganizowanej do powietrza;
- dodatkowych wymagań związanych z eksploatacją instalacji, jeśli jest to konieczne do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości;
- sposobu przekazywania i zakresu corocznej informacji pozwalającej na przeprowadzenie oceny zgodności z warunkami określonymi w pozwoleniu;

- wymagań zapewniających ochronę powierzchni ziemi i wód podziemnych oraz sposobu prowadzenia pomiarów zawartości w glebie, ziemi i w odach podziemnych substancji powodujących ryzyko, które mogą znajdować się na terenie zakładu w związku z eksploatacją instalacji;
- uzasadnienia decyzji o udzieleniu odstępstwa, które powinno stanowić element pozwolenia.

Po analizie przedstawionego materiału normatywnego należy stwierdzić, iż do najistotniejszych zmian, skutkujących w sferze administracyjnego prawa materialnego w zakresie pozwoleń zintegrowanych należą:

- zmiana organu wydającego pozwolenie w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;
- wydłużenie czasu, na który ma być udzielane pozwolenie;
- uproszczenie postępowania o wydanie, zmianę pozwolenia zintegrowanego;
- uproszczeniu dotychczasowej procedury przenoszenia praw i obowiązków wynikających z dotychczasowych zezwoleń dotyczących instalacji przy jej nabywaniu,
- wygaszanie *ex lege* pozwoleń, dla których upłynął czas obowiązywania, zamiast wydawania decyzji o jej wygaszeniu.

Reasumując, w ocenie autora powyższe zmiany mogą stanowić w zasadniczej części transpozycję postanowień dyrektywy IED wprowadzając pewne zmiany i uzupełnienia do obowiązujących przepisów POŚ oraz utworzenie i zmianę delegacji do wydania nowych oraz istniejących aktów wykonawczych. W powyższym zakresie proponowane przepisy powinny skutkować uproszczeniem procedury wydawania zezwoleń oraz dokonywania w nich zmian przez co przyczynią się do zmniejszenia kosztów jego uzyskiwania, zarówno po stronie organów administracji, ale też ograniczenie dodatkowych kosztów dla podmiotów ubiegających się o wydawanie lub zmianę pozwolenia. **Zasadniczą zmianą, która wpłynie na zmianę w obciążeniach poszczególnych szczebli samorządu (powiatów oraz samorządów województw) stanowi przypisanie kompetencji do wydawania wszystkich rodzajów pozwoleń zintegrowanych marszałkom województw.**

Oceniany model zasad udzielania pozwoleń zintegrowanych zakłada – co należy pozytywnie ocenić – także informacyjnych usprawnienie przepływu informacji dot. środowiskowych aspektów funkcjonowania instalacji pomiędzy organami ochrony środowiska poprzez nałożenie na poszczególne podmioty i organy obowiązków.

3.3. Ocena projektowanej ustawy w kontekście przepisów obowiązującej ustawy POŚ pod kątem obciążeń nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego

Projektowana ustawa przewiduje zmiany w ustawie – Prawo ochrony środowiska w zakresie:

- zasad ochrony powierzchni ziemi (art.101-101p projektu);
- zasad ochrony przed hałasem (ART. 118c projektu);
- zasad przeciwdziałania zanieczyszczeniom, w szczególności w odniesieniu pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii, w tym zezwoleń zintegrowanych (art. 144 – 219 projektu);
- postępowania w sprawie wymierzenia kary (art. 305a projektu);
- odraczania, zmniejszania oraz umarzania podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych (art. 319);
- odpowiedzialności karnej; (art. 335a-335d, 336, 339, 340 projektu);
- odpowiedzialności administracyjnej (art. 362, 363 projektu);
- organów administracji do spraw ochrony środowiska (337a, 378 Projektu);
- finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 400a, 400b, 400d projektu)
- programów dostosowawczych – uchyla się je.

Zmiany w przywołanych obszarach odnoszą się także do zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z obowiązującym art. 376 POŚ samorządowymi organami ochrony środowiska są: wójt (burmistrz lub prezydent miasta), starosta, sejmik województwa oraz marszałek województwa.

Projektowana regulacja zawiera zmiany w zadaniach i kompetencjach organów samorządu terytorialnego w odniesieniu do identyfikacji historycznych zanieczyszczeń ziemi, wydawania pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji i energii oraz programów dostosowawczych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami organem właściwym do wydania pozwolenia zintegrowanego jest marszałek województwa, a organem odwoławczym minister właściwy do spraw środowiska. W przypadku zaś instalacji zakwalifikowanych do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko starosta, a organem odwoławczym Samorządowe Kolegium Odwoławcze. **Projekt zawiera propozycję, aby od 2014 r., marszałek województwa był jedynym organem właściwym w dotychczasowych sprawach dotyczących:**

- a) przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
- b) przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, realizowanego na terenach innych niż wymienione w pkt 1,
ale także w sprawach:
- c) zakładów, na terenie których eksploatowana jest instalacja lub obiekt, o których mowa w punktach poprzedzających (nowy pkt 3w art. 378 ust. 2a).

W związku z powyższą zmianą starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) przestaje być organem właściwym w sprawie przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, co za pewne wpłynie na zmniejszenie obciążenia powiatów oraz miast na prawach powiatów. Innym skutkiem tej zmiany będzie to, że w wszystkich wymienionych przypadkach organem wyższego stopnia będzie jednolicie minister właściwy do spraw środowiska.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami art. 378 ust. 1 POŚ starosta jako organ ochrony środowiska kompetentny jest do:

- a) wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 115a ust. 1 POŚ);
- b) odbioru wyników pomiarów, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4 POŚ (art. 149 ust. 1 POŚ);
- c) nakładania na prowadzącego instalację lub użytkownika urządzenia obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji (art. 150 POŚ);
- d) przyjmowania zgłoszenia instalacji mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko, z której emisja nie wymaga pozwolenia (art. 152 ust. 1 POŚ);
- e) ustalania w drodze decyzji wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, o ile jest to uzasadnione koniecznością ochrony środowiska (art. 154 ust. 1 POŚ);
- f) nakładania w drodze decyzji na zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku, wprowadzanych w związku z eksploatacją tych obiektów (art. 178 ust. 1 POŚ);
- g) wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska (art. 183 POŚ); + nowy
- h) zobowiązania prowadzącego instalację podmiotu, korzystającego ze środowiska, do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego (art. 237 POŚ);
- i) nakładania na podmiot korzystający ze środowiska obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego (art. 362 ust. 1 POŚ);
- j) zobowiązanie podmiotu korzystającego ze środowiska do uiszczenia na rzecz budżetu właściwej gminy kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkody (art. 362 ust. 3 POŚ).

W powyższym przedmiotowym zakresie spraw, do których kompetentny jest starosta projektowane zmiany odnoszą się do wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska. Projektowa przewiduje, iż starosta ostateczne decyzje będzie niezwłocznie przekazywał wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (art. 183 nowy ust. 3 Projektu).

Ponadto projekt przewiduje, iż starosta, będzie kompetentny do tego, aby nałożyć, w drodze decyzji, obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub przywrócenia

środowiska do stanu właściwego nie tylko na podmiot, który negatywnie oddziałuje na środowisko, lecz także na podmiot, który wcześniej takich działań dokonywał.

W przypadku wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) do zadań, na podstawie przywołanego art. 378 POŚ należą sprawy związane ze zwykłym korzystaniem ze środowiska przez osoby fizyczne, takie jak:

- a) wydawanie decyzji nakładającej na prowadzącego instalację lub użytkownika urządzenia obowiązek prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4 POŚ oraz decyzji określającej wymagania w zakresie ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, o ile uzasadnia to konieczność ochrony środowiska (art. 150 ust. 1 i art. 154 ust. 1);
- b) przyjmowanie wyników pomiarów, jeżeli te pomiary mają szczególne znaczenie ze względu na potrzebę zapewnienia systematycznej kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska (art. 149 ust. 1 i art. 150 p.o.ś.);
- c) przyjmowanie zgłoszeń, instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia (art. 152 ust. 1 POŚ).

Ponadto w relewantnym dla projektowanych zmian obszarze, na podstawie obowiązującego art. 363 POŚ, wójt (burmistrz lub prezydent miasta) kompetentny jest do prowadzenia postępowania zmierzającego do wydania decyzji osobie fizycznej, której działalność negatywnie oddziałuje na środowisko, nakazującej wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko. Projektowana regulacja analogicznie jak w przypadku postępowań prowadzonych przez starostę postępowanie to może toczyć się wobec osoby, której wcześniejsza działalność oddziaływała negatywnie na środowisko (proponowane brzmienie art. 363 ust. 1 Projektu).

Oceniany projekt przewiduje, iż **zdaniem samorządu województwa z zakresu administracji rządowej pozostaną inne dotychczas wykonywane zadania określone w art. 91 ust. 1, 3, 3a i 5, art. 92 ust. 1 art. 94 ust. 2, art. 95 ust. 1 art. 96, art. 119 ust. 2, art. 135 ust. 2 art. 162 ust. 3, 6 i 7, co obciążuje państwo do pokrywania kosztów ich realizacji.**

Projekt wyłącza z zadań określonych w obowiązującym art. 378 ust. 4 zadania określone przepisami: art. 426 ust. 2 i 5, art. 428 ust. 1, art. 430 ust. 2, art. 434, art. 435 ust. 3, 5 i 6, art. 437 ust. 1, 2, 4 i 8 oraz art. 441 ust. 1, 2 i 4 **ze względu na uchylenie tzw. programów dostosowawczych.** Tym samym zmniejsza się obciążenie wykonywania przez marszałków szeregu kompetencji w tym zakresie.

Zasadniczą zmianą, która omówiona została w pkt. 3.4. oraz w pkt. 3, która wpłynie na obciążenie samorządu (powiaty oraz samorzady województw) stanowi przekazanie kompetencji do wydawania wszystkich rodzajów pozwoleń zintegrowanych na rzecz marszałków województw.

Innej kategorii zmianą jest natomiast obowiązek sporządzania przez starostów list terenów na których występuje historyczne zanieczyszczenie ziemi. (na temat tej zmiany szczegółowo poniżej).

3.4. Obowiązki wynikające z projektowanej regulacji zawarte w art.101c ust. 1-6 projektu, czy będzie potrzeba szkoleń, zwiększenia czy zmniejszenia zatrudnienia

Dokonując analizy projektowanej regulacji należy przypomnieć, iż do 2007 r. tzn. do wprowadzenia ustawy szkodowej organem właściwym do podejmowania działań w zakresie ochrony powierzchni ziemi byli starostowie. Wprowadzenie ustawy szkodowej przeniosło to zadanie publiczne początkowo na wojewodę, następnie na regionalnego dyrektora ochrony środowiska, o czym była mowa we wcześniejszej części ekspertyzy.

Do szczegółowych obowiązków starosty wynikających z ustawy Prawo Ochrony Środowiska, w brzmieniu ustawy sprzed kwietnia 2007 należało:

- rekultywacja ziemi i gleby w przypadkach określonych w ustawie; (uchylony art. 102 POŚ);

- prowadzenie okresowych badań jakości ziemi i gleby; (obowiązujący dziś art. 109); zakres i sposób prowadzenia tych badań określany był przez ministra właściwego do spraw środowiska;
- prowadzenie i aktualizowanie (corocznie) rejestru zawierającego informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem obszarów, na których obowiązek rekultywacji obciąża starostę; (uchylony art. 110 POŚ);
- obserwacja terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także rejestr zawierający informacje o tych terenach; metody, zakres i częstotliwość prowadzenia obserwacji terenów oraz informacje, jakie powinien zawierać rejestr; (obowiązujący art. 110a POŚ).

Na mocy art. 36 ustawy szkodowej w 2007 r. starostowie przekazali właściwym wojewodom rejestry zawierające informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem obszarów, na których obowiązek rekultywacji obciążał starostę oraz akta spraw dotyczących rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi wraz z pełną posiadaną dokumentacją.

Zaprojektowana w art. 101c w ust. 1-6 regulacja na nowo określa obowiązki starosty w zakresie gromadzenia informacji na temat terenów, na których występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. Poszczególne przepisy projektu zobowiązują starostę do:

- 1) identyfikacji terenów, na których prowadzona była przed 30 kwietnia działalność mogąca z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi; (art. 101c ust. 1);
- 2) wstępnej oceny występowania zanieczyszczenia gleby i ziemi na tych terenach, o których mowa w pkt. 1; (art. 101c ust. 1)
- 3) sporządzania list terenów, na których stwierdzono występowanie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi; (art. 101c ust. 2); zgodnie z projektem na poziomie ustawowym określony został zakres informacji na temat każdego

- zanieczyszczonych terenów, który ma zawierać sporządza przez starostę lista; (art. 101c ust. 4);
- 4) aktualizacji raz na 2 lata listy terenów, o których mowa w pkt. 3; (art. 101c ust. 5)
 - 5) przekazanie raz na 2 lata listy terenów, o których mowa w pkt. 3, regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska. (art. 101c ust. 6), które umieszczane będą przez rdoś w rejestrze terenów, na którym występuje historyczne zanieczyszczenie ziemi.

Ocena, czy konieczne będą w związku z tym szkolenia pracowników, zwiększenie lub zmniejszenie zatrudnienia musi nastąpić z punktu widzenia obowiązującej regulacji zawartej w art. 109 POŚ. Zgodnie z przepisami zawartymi w tym artykule starosta prowadzi okresowe badania jakości gleby i ziemi. Projekt zakłada, iż badanie czy dana gleba lub ziemia jest zanieczyszczona dokonywane będzie na podstawie dotychczasowego kryterium przekroczenia standardów jakości gleby i ziemi. Zmianie w tym zakresie podlega natomiast sposób prowadzenia oceny zanieczyszczenia. Według projektodawcy zmiana ta ma ograniczyć koszty badań do niezbędnego minimum.

Podstawowymi proponowanymi zmianami, w stosunku do obowiązujących przepisów, są zatem: ograniczenie prowadzonych przez starostę badań do miejsc związanych z prowadzeniem określonych działalności mogących z dużym prawdopodobieństwem powodować zanieczyszczenie powierzchni ziemi, doprecyzowanie dokonywania oceny zanieczyszczenia oraz obowiązek przekazywania ustaleń wynikających z tych badań w odniesieniu do historycznych zanieczyszczeń ziemi regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska.

Reasumując projektowane zmiany zastępujące dotychczasowe regulacje nowymi, nie powinny zwiększać obciążeń finansowych, gdyż sporządzana przez starostów lista wynika z przeprowadzanych przez nich na podstawie obecnych przepisów badań jakości gleby i ziemi, a zgodnie z zapowiedziami projektodawcy, może je zmniejszyć ograniczając obszary, na których badania będą prowadzone.

4. Wnioski

Wyprowadzając ostateczne wnioski w ramach oceny *ex ante* projektowanych przepisów należy stwierdzić, iż w sferze materialnoprawnej proponowane zmiany stanowią w zasadniczej części transpozycję postanowień dyrektywy IED, – której ocena stanowi przedmiot odrębnej ekspertyzy – wprowadzając wskazane w ekspertyzie zmiany i uzupełnienia do obowiązujących przepisów POŚ oraz, w ocenianych obszarach, utworzenie i zmianę delegacji do wydania nowych oraz istniejących aktów wykonawczych.

We wnioskach w odniesieniu do zadań i kompetencji regionalnego dyrektora ochrony środowiska należy ponownie zwrócić uwagę, iż projektodawca przyjął, iż rdoś będzie obowiązany do remediacji terenów na których występuje historyczne zanieczyszczenie ziemi w przypadkach gdy: nie można wszcząć wobec władającego powierzchnią ziemi postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku remediacji albo egzekucja okazała się bezskuteczna; władający powierzchnią ziemi wykaże, że zanieczyszczenie, dokonane po dniu objęcia przez niego władania, spowodował inny sprawca, a sprawca nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku remediacji, lub egzekucja okazała się bezskuteczna; władający powierzchnią ziemi dokonał zgłoszenia na podstawie art. 12 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy; o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 10857)) oraz starosta uwzględnił zgłoszenie w rejestrze zawierającym informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem terenów, na których obowiązek rekultywacji obciążał starostę oraz z uwagi na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku jest konieczne niezwłoczne jej podjęcie.

Z perspektywy kosztów istotne w proponowanej regulacji jest to, że wyłącznie w przypadku gdy remediacji przez rdoś została dokonana z uwagi na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku jest konieczne niezwłoczne jej podjęcie, RDOŚ może żądać, w drodze decyzji, zwrotu poniesionych przez siebie kosztów przeprowadzenia remediacji, w tym kosztów badań gleby i ziemi oraz kosztów sporządzenia planu

remediacji. Zwrotem kosztów jest obciążony wówczas odpowiednio władający powierzchnią ziemi lub sprawca zanieczyszczenia. Kolejnym potencjalnym zwiększeniem kosztów działalności rdoś jest przyjęcie przez projektodawcę konstrukcji, zgodnie z którą, w określonych w ustawie przypadkach może też odstąpić od żądania zwrotu kosztów (całości lub części). Ponadto projekt zakłada, iż roszczenia względem odpowiednio – władającego lub sprawcy o zwrot kosztów z tytułu przeprowadzonej przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska remediacji przedawniają się z upływem 5 lat od dnia jej zakończenia.

Zasadniczą zmianą, która wpłynie na zmianę w obciążeniach poszczególnych szczebli samorządu (powiatów oraz samorządów województw) stanowi przypisanie kompetencji do wydawania wszystkich rodzajów pozwoleń zintegrowanych marszałkom województw. W odniesieniu do propozycji regulacji w zakresie pozwoleń zintegrowanych należy także stwierdzić, iż zakładane uproszczenia procedury wydawania zezwoleń oraz dokonywania w nich zmian powinny przyczynić się do zmniejszenia kosztów jego uzyskiwania, zarówno po stronie organów administracji, ale też ograniczenie dodatkowych kosztów dla podmiotów ubiegających się o wydawanie lub zmianę pozwolenia. Pozytywnie należy ocenić projektowany model przepływu informacji dot. środowiskowych aspektów funkcjonowania instalacji pomiędzy organami ochrony środowiska poprzez nałożenie na poszczególne podmioty i organy obowiązków w ramach nowego modelu pozwoleń zintegrowanych.

Na koniec pozytywnie należy również ocenić próbę osiągnięcia spójności pomiędzy regulacją ustawy POŚ a regulacją ustawy szkody, w szczególności w odniesieniu do faktu, iż część przepisów obowiązujących w zakresie naprawy szkód powierzchni ziemi sprzed 2007 r. stosowanych jest na mocy odesłania zawartego w przepisach przejściowych ustawy szkodowej, co utrudnia prawidłową rekonstrukcję norm.

Dr Wiesław Lenart
Wicedyrektor Centrum Badań nad Środowiskiem
Uniwersytet Warszawski

III. Ekspertyza dotycząca możliwych następstw dla środowiska wprowadzenia ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw.

Stosowane skróty:

BAT - The best available techniques, NDT – Najlepsze dostępne techniki

Bref BAT - Dokumentacje referencyjne BAT

KBAT - Konkluzje referencyjne BAT

POŚ - Ustawa Prawo Ochrony Środowiska

OOŚ - Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

PZ - pozwolenie zintegrowane

LCP Large Combustion Plant – duże przemysłowe obiekty spalania paliw

UM - Urząd Marszałkowski

Dyrektywa IPPC - Dyrektywa 2008/1/WE. IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) o zintegrowanym zapobieganiu zanieczyszczeń

Dyrektywa IED - Dyrektywa 2010/75/UE IED (Industrial Emissions Directive). o emisjach przemysłowych

UE - Unia Europejska

MŚ - Ministerstwo Środowiska

1. Zakres, cel i sposób przygotowania opinii

Opinia jest elementem ekspertyzy wykonywanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego i dotyczącej przygotowywanej w 2012 roku nowelizacji Ustawy

Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, przewidującej wprowadzenie zmian z początkiem 2013 roku. Zmiany w większości dotyczą dostosowania polskiego prawa do przepisów unijnych. Dwa pierwsze człony ekspertyzy dotyczą poprawności legislacyjnej oraz warunków ekonomicznych wprowadzenia zmian (skutków finansowych w sferze publicznej oraz prywatnej). Oczywiście jest, że w przypadku przepisów dotyczących ochrony środowiska istotnym aspektem analizy proponowanych zmian są pozytywne następstwa dla stanu tego środowiska rozumianego jako całość, w skali planety, UE oraz Polski (zarówno w układzie regionalnym, jak i branżowym oraz komponentalnym). Przy czym owe pozytywne następstwa należy rozumieć materialnie (zmniejszona emisja i zredukowana imisja) jak i proceduralnie. Chodzi więc także o lepsze mechanizmy zarządzania ochroną środowiska, dostępnejsze gospodarującym w środowisku oraz narażonym na zagrożenia środowiskowe. Jeszcze inny podział zakresu opinii wiąże się z faktem, że nowelizacja jest konsekwencją dość kategorycznych regulacji unijnych, konkretnie Dyrektywy 2010/75/UE IED, zatem rozróżnić należy ocenę wprowadzenia tej Dyrektywy w skali UE oraz jej implementacji do prawa polskiego. Wypełnienie tak zarysowanego zadanie wykracza jednak poza możliwości ekspertyzy ze względu na czas i dostępność danych.

Zatem opinia ma przede wszystkim charakter oceny kierunków dokonywanych zmian. Estymacja ilościowa jest także niemożliwa, gdyż, wprowadzana nowelizacja polega między innymi na uzyskaniu danych o rzeczywistych zagrożeniach ze strony podmiotów gospodarujących w środowisku, a więc takie szacowanie będzie możliwe dopiero przy pierwszej okazji ewaluacji. Wtedy będzie także możliwe odpowiedzenie na wyżej wspomniane aspekty oceny stosując wyróżnione kryteria.

2. Miejsce problematyki poruszanej w nowelizacji w systemie zarządzania ochroną środowiska w Polsce

Stosunkowo długa tradycja polskiego systemu ochrony środowiska, wcale nie ograniczona do naszego członkostwa w UE, a nawet głęboko sięgająca okresu sprzed uzyskaniem pełnej niepodległości, miała dość oczywistą cechę „spojrzenia imisyjnego”. Oznaczało to skoncentrowanie uwagi (także pokierowanie uwagi społeczeństwa) na stan środowiska bez głębszego poszukiwania

konkretnych przyczyn, w tym także wskazywania winnych. Dlatego podejście unijne, gdzie podstawami są zasady „zanieczyszczający płaci” oraz „prewencji z przezornością” dobrze wzmocniło i „przekierowało” dawny polski system. W świecie wysokiej konkurencji, konieczne było stworzenie mechanizmów skłaniających przedsiębiorców oraz wszystkich użytkowników środowiska do zmiany postępowania w stosunku do środowiska. Powstał szereg regulacji wewnątrz państwowych, konwencji, paktów oraz umów międzynarodowych, a także organizacji działających na rzecz ochrony środowiska. Unia Europejska bardzo aktywnie zaangażowała się w ochronę środowiska. W najważniejszym dokumencie tj. Traktacie Wspólnoty Europejskiej jako jeden z celów polityki wspólnotowej wymienia zachowanie, ochronę i poprawę środowiska. Wprowadza on również główne zasady traktatowe, zwłaszcza zasadę pomocniczości i proporcjonalności, ostrożności, zapobiegania, naprawiania szkody u źródła i wspomnianą, zasadę „zanieczyszczający płaci”. Poza działaniami politycznymi duży nacisk kładziony jest na kształtowanie świadomości społecznej, czego dostrzegalnymi efektami są zmiany wśród ludzi dotyczące postrzegania spraw środowiskowych oraz działanie na ich rzecz. Dotyczy to także szeroko rozumianego biznesu. Zrodziła się ważna sfera aktywności prośrodowiskowej polegająca na odpowiedzialności przedsiębiorców, całych firm, a nawet branż gospodarczych.

Jednym z rodzajów narzędzi prawno-ekonomicznych stworzonych w celu ochrony oraz polepszenia stanu środowiska jest system pozwoleń środowiskowych. Szeroko rozpowszechniony w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie, a także w Unii Europejskiej. Przedsiębiorca, emitent, operator ma obowiązek posiadania zezwolenia na wytwarzanie zanieczyszczeń (gazowych, pyłowych, ścieków, odpadów, hałasu, PEM). Mogą to być pozwolenia dotyczące tylko jednego typu emisji bądź też kilku.

Idea obejmowania wielu czynników pozwoleniem środowiskowym, realizowana jest w systemie pozwoleń zintegrowanych. Stwarza on ułatwienie dla przedsiębiorców, którzy mogą posiadać jedno pozwolenie na wszystkie rodzaje emisji. Patrzenie całościowe, pod kątem wszystkich komponentów środowiska, umożliwia prawidłową identyfikację zagrożeń. Tak zrodziło się w UE szczególnie progresywne ogniwo zarządzania ochroną środowiska łączące kompleksowość tej ochrony w ujęciu przede wszystkim emisyjnym i jednocześnie wsparte na wzrastającej odpowiedzialności ekologicznej biznesu. Forma ta, wiążąca się z Dyrektywą IPPC,

pozwoleniem zintegrowanym oraz analizą BAT jest niezwykle cennym produktem prawa i procedury w UE. W tym więc znaczeniu doskonalenie tego nurtu należy uważać za wskazane i korzystne. Nie oznacza to jednak, że przygotowywane w ostatnich latach zmiany, które zaowocowały w postaci Dyrektywy 2010/75/UE nie budzą zastrzeżeń, więcej, zdaniem piszącego tę ocenę zmiany te są regresem w stosunku do pierwotnie realizowanej idei IPPC. Kwestia ta wymaga szerszego wyjaśnienia, nawet w sytuacji, gdy Polska, jako kraj członkowski, w zasadzie nie ma wyjścia – powinna w pełni implementować nową Dyrektywę, a ponieważ jest ona sporządzona praktycznie bezvariantowo, trzeba się zgodzić na wkroczenie nowego, gorszego dla środowiska prawa.

Powyższa ogólna opinia, która zostanie niżej rozwinięta obejmuje tylko zmiany dotyczące pozwolenia zintegrowanego, druga zasadnicza część nowelizacji, choć nie wolna od ułomności, zmierza w dobrym kierunku - poprawy ochrony powierzchni ziemi.

3. Ogólna ocena wypełniania przez Polskę zasad zintegrowanej ochrony środowiska.

Dzisiejszy stan prawny i proceduralny związany z systemem PZ zapisany jest w Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62 poz. 627 z późniejszymi zmianami) i zawiera szereg nowych reguł i wymagań wobec użytkowników środowiska oraz organów administracji publicznej, regulujących i nadzorujących prowadzenie działalności gospodarczej, związanej z korzystaniem ze środowiska. Szczególnie istotne znaczenie ma tu wprowadzenie całkowicie nowego instrumentu jakim jest zintegrowane pozwolenie na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii (art. 180 i 201 ustawy POŚ). Prawo ma bardziej otwarty, mniej nakazowy, choć bardziej restrykcyjny charakter. Do zalet tego rozwiązania należy zaliczyć fakt, iż:

- ❖ zachęca do elastycznego podejścia do ustalania standardów, zwłaszcza w przypadkach szczególnych (nietypowych);
- ❖ ułatwia identyfikowanie i eliminowanie słabych punktów;
- ❖ umożliwia optymalizację, a być może również redukcję (względną) kosztów ochrony środowiska.

Jednocześnie uwidoczniły się pewne wady nowych rozwiązań, gdyż:

- ❖ szereg ważnych (kluczowych) przepisów prawnych sformułowano w nieprecyzyjny sposób;
- ❖ przyjęta koncepcja organizacji systemu egzekwowania wymogów prawa budzi wątpliwości, zarówno co do efektywności wykorzystania posiadanych środków, jak i stopnia merytorycznego przygotowania organów administracji do wypełniania nowych zadań,
- ❖ koszty administracyjne funkcjonowania nowego systemu okazały się istotnie wyższe.

Wprowadzone zmiany dały organom wydającym pozwolenia znacznie większe możliwości oddziaływania na funkcjonowanie przedsiębiorstw, ale nałożyły też większą odpowiedzialność za gospodarcze skutki podejmowanych decyzji. Warunki pozwoleń są ustalane na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo środowiska i ludzi, ale jednocześnie nie mogą prowadzić do nieuzasadnionego zmniejszania rentowności, czy nakładać nierealistyczne, albo zbędne ograniczenia.

Od 1 stycznia 2002 roku w Polsce obowiązuje zasada, że eksploatacja instalacji, która ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej działalności może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (art. 201) i jest źródłem jakiegokolwiek spośród wskazanych w ustawie emisji do środowiska (art. 180) wymaga pozwolenia zintegrowanego.

Lista instalacji, które podlegają przepisom o pozwoleniach zintegrowanych została (zgodnie z delegacją wyrażoną w ustawie Prawo ochrony środowiska) określona w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. (Dz.U. Nr 122, poz. 1055). Jak zwykle w przypadku takich list pojawiła się cała grupa wątpliwości wynikających z konieczności ustalania granic pomiędzy instalacją podlegającą PZ i nie. Wynika to także z problemów terminologicznych dotyczących branż gospodarczych, zwłaszcza w przemyśle przetwórczym.

Celem dyrektywy było wyeliminowanie różnic w podejściu do określenia warunków korzystania ze środowiska, jakie występowały w poszczególnych krajach członkowskich Unii, w odniesieniu do najbardziej uciążliwych rodzajów działalności przemysłowej. Skutkiem tych różnic (wynikających po części z tradycji kształtowania i funkcjonowania prawa, ale przede wszystkim z odmiennej rangi jaką władze tych krajów przyznawały w przeszłości ochronie środowiska, czy raczej ochronie jego poszczególnych komponentów) było nowe zjawisko tak zwanego eko-dumpingu, pozostające w ostrej sprzeczności z unijnymi zasadami wolnego handlu i konkurencji. Kraje o większych wymaganiach prawa ekologicznego nie mogły się zgodzić z tym, że ich przedsiębiorstwa traciły rynki, produkując drożej ze względu na ponoszone koszty ochrony środowiska, niż ich konkurenci z krajów, gdzie ochrona środowiska nie uzyskiwała równie wysokiego priorytetu. Aspekt ten jest nadal aktualny, więcej, wydaje się w świetle omawianej nowelizacji jeszcze istotniejszy.

W konsekwencji operacyjnym celem dyrektywy stało się zapobieganie sytuacjom, w których ochronę jednych elementów środowiska, bardziej eksponowanych w legislacji poszczególnych krajów członkowskich Unii, osiąga się poprzez zwiększanie obciążeń komponentów słabiej chronionych lub wręcz pomijanych.

Warto zauważyć, że przynajmniej w początkowym okresie tworzenia, Dyrektywa IPPC została przyjęta przychylnie przez kręgi przemysłowe, które widziały w niej szansę na odejście od dotychczasowej sztywnej reglamentacji korzystania ze środowiska, opartej na zasadzie command and control (nakaz i kontrola), nie uwzględniającej specyfiki poszczególnych branż i instalacji.

Należy podkreślić, iż z zawartej w Dyrektywie IPPC definicji BAT, jak również z dotychczasowej praktyki unijnej wynika, że opisy wymagań najlepszej dostępnej techniki traktowane są w Unii jako prezentacja referencyjnego sposobu lub sposobów prowadzenia danego rodzaju działalności tak, aby określić poziomy odniesienia przy ustalaniu poszczególnych warunków pozwoleń środowiskowych. Dyrektywa jednoznacznie wymaga, aby warunki korzystania ze środowiska ustalone w pozwoleniach jako tzw. graniczne wartości emisji lub inne, równoważne im parametry oraz środki techniczne były odniesione do uzgodnionego zakresu wymagań dla najlepszych dostępnych technik, jednak bez zalecenia stosowania jednej konkretnej

techniki lub technologii. Zatem nie zakładano uściślenia i kategoryzacji standardów technologicznych, co w sytuacji wprowadzania Konkluzji BAT się niestety stanie.

Termin „technika” należy bowiem rozumieć jako pojęcie znacznie szersze niż technologia, gdyż obejmuje on oprócz metod wytwarzania również: sferę organizacji i przygotowania produkcji, sferę projektowania i modernizacji oraz procedury zarządzania, nadzoru i monitoringu procesowego, monitoringu emisji i jakości środowiska, zapobiegania awariom przemysłowym i rewitalizacji terenów poprzemysłowych i to w określonych warunkach geograficznych oraz społecznych. Konkluzje BAT nie spełniają takich założeń.

Koncepcja BAT zakłada, że prowadzący wybrane rodzaje instalacji dołożą wszelkich, możliwych z technicznego i ekonomicznego punktu widzenia starań, aby zapobiegać powstawaniu zanieczyszczeń, a jeżeli nie jest to wykonalne, to ograniczą swoje oddziaływanie na środowisko do najniższego poziomu osiągalnego w danych warunkach eksploatacyjnych tak, aby suma oddziaływań na środowisko widziane jako całość była jak najniższa. Mowa zatem o sumie, która w przypadku oddziaływań środowiskowych jest zawsze ustalana „ekspercko” i nie ma szans na zadekretowanie w dokumentach w rodzaju KBAT.

Zgodnie z postanowieniami Dyrektywy IPPC wymagania te należy każdorazowo uwzględniać przy ustaleniu w pozwoleniu zintegrowanym szczegółowych warunków funkcjonowania instalacji. Oznacza to wymóg stosowania tzw. zintegrowanego podejścia, polegającego na ustaleniu skutecznych metod zapobiegania, a w następnej kolejności ograniczania emisji, unikając preferowania ochrony jednego komponentu środowiska kosztem zwiększenia obciążenia innego.

Spełnianie wymagań BAT, a co najmniej nakreślenie realistycznej drogi osiągnięcia odpowiednich parametrów operacyjno-technologicznych jest jednym z warunków koniecznych dla uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Wydaje się przy tym oczywista konstatacja, że próby określenia, czy to w prawie, czy to w formie wiążących wytycznych jednolitej recepty na funkcjonowanie jakiegokolwiek branży produkcyjnej jest z góry skazana na niepowodzenie. Tego typu sztywne reguły funkcjonowania hamują innowacyjność i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych, z oczywistą szkodą dla efektywności wytwarzania, ale również i dla ochrony

środowiska. Dlatego w pierwszych latach obowiązywania Dyrektywy IPPC Unia opracowywała (przy pomocy specjalnie w tym celu utworzonego w Sewilli Biura IPPC) dokumenty referencyjne BAT (tzw. BAT Reference Notes - BREFs) dla poszczególnych branż, czy też działalności. Rozwiązanie takie było więc logiczne.

Ustalenie warunków i wymagań, które pozwalają ekspertom zdefiniować w BREF-ach koncepcje najlepszych dostępnych technik polegało na analizie słabych i mocnych stron stosowanych metod, technologii, czy technik prowadzenia poszczególnych rodzajów działalności, a następnie rekomendowaniu tych, które stosunkowo najmniej oddziałują na środowisko. W ekstremalnych przypadkach dokumenty referencyjne wzywały do zaprzestania stosowania pewnych metod produkcyjnych lub wykorzystywania materiałów, z którymi związane jest wysokie ryzyko dla środowiska. Przypadki takie dotyczyły także sytuacji w Polsce, ale nie spowodowały drastycznych zapaści w produkcji przemysłowej i hodowli. Okazały się po prostu oczywiste.

Wydaje się, iż operator konkretnej instalacji nie będzie w stanie spełnić jednocześnie i w jednakowym stopniu wszystkich zaleceń BREF-u, a w szczególności zapewnić, że wszystkie istotne z punktu widzenia ochrony środowiska operacyjne parametry technologiczne (w tym wielkości emisji substancji lub energii) odpowiadają najniższemu (względnie najbardziej optymalnym lub bezpiecznym z punktu widzenia ochrony środowiska jako całości) poziomom referencyjnym, uzgodnionym przez ekspertów dla danej branży. Na organie wydającym pozwolenie zintegrowane ciąży zatem podwójna odpowiedzialność. Musi on:

- ❖ ustalić warunki optymalne dla prowadzenia danej instalacji, biorąc pod uwagę jej charakter, stan techniczny, warunki ekonomiczne, itp.,
- ❖ zapewnić maksymalną, możliwą do osiągnięcia ochronę środowiska, widzianego jako całość, a nie przez pryzmat poszczególnych komponentów.

W praktyce zasada zintegrowanego podejścia oznacza, że przy określeniu w PZ konkretnych wymagań należy poszukiwać takich rozwiązań, które zapobiegają występowaniu lub doprowadzą do ograniczenia wszystkich istotnych (znaczących) oddziaływań, czy zagrożeń. W każdym przypadku pierwszą i podstawową determinantą wyboru istotnych oddziaływań oraz określenia wymagań w kwestii ograniczenia emisji jest zasada nie powodowania istotnego

pogorszenia stanu środowiska poza terenem zakładu emitującego zanieczyszczenie (ujmując ściślej: poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny).

Jednocześnie można przyjąć, że w niektórych kwestiach dopuszczalne jest obecnie złagodzenie wymagań (nawet w stosunku do referencyjnych poziomów BAT), jeżeli przynosi to korzyści dla ochrony środowiska jako całości. Decyzja, które oddziaływania są, a które nie są istotne musi być każdorazowo wyprowadzona z kompleksowej analizy aspektów środowiskowych oraz uwzględniania priorytetów polityki ekologicznej, w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Taka analiza jest możliwa tylko „na miejscu” – sztywne zapisy KBAT mogą ją storpedować.

Istotne jest ustalenie, jaki jest, czy też będzie rzeczywisty efekt netto zaplanowanych ograniczeń. Większość technik ochronnych należących do kategorii rozwiązań tzw. końca rury nie prowadzi do całkowitej likwidacji danego oddziaływania tylko zamienia je na inne, z reguły mniej znaczące dla środowiska. Jednocześnie wzrasta zapotrzebowanie na energię i materiały, których zastosowanie może powodować wzrost innych lub podobnych emisji. Dlatego analiza efektu netto może w poszczególnych przypadkach przesądzić o wyborze metody ograniczania danego oddziaływania. Teoretycznie można założyć, że wybrana technika ochronna będzie mniej skuteczna w kwestii ograniczania poziomu emisji z danego źródła, jeżeli sumaryczny spadek oddziaływań będzie niższy.

Koncepcja zintegrowanego podejścia nakazuje rozważyć, czy oczekiwany (wymagany w pozwoleniu) efekt w postaci zmniejszenia ładunku wprowadzanego do środowiska nie wywołuje porównywalnego wzrostu emisji w innym miejscu np. w zakładzie wytwarzającym redukujący stężenie spalin sorbent, czy energię niezbędną dla funkcjonowania urządzeń ograniczających dane oddziaływanie. Nie ma bowiem sensu sprowadzać do minimum poziomu zanieczyszczenia w jednym miejscu kosztem takiego samego lub nawet większego podwyższenia zanieczyszczenia innego obszaru. Warunkiem koniecznym, jaki należy w tym przypadku spełnić jest zapewnienie, że tak „podwyższona” emisja (oddziaływanie) nie powoduje naruszenia standardów jakości środowiska.

Dobrze rozumiana idea IPPC zakładała, że operator, jako partner przy negocjowaniu warunków PZ będzie mógł (i tak się zdarzało w latach poprzednich, zwłaszcza w okresie 2006-7,

wielokrotnie) wprowadzić własne rozwiązania środowiskowe, nawet jeśli nie znalazły się one w stosownym Brefie.

Zasady te będą zdecydowanie ograniczone po wprowadzeniu nowelizacji, gdyż Konkluzje, jak można sądzić po nielicznych dotychczas sporządzonych (huty stali i żelaza oraz huty szkła), będą sztywnymi dokumentami. Co więcej spowodują one osłabienie inwencji operatorów w kierunku zmniejszania niektórych oddziaływań, zwłaszcza tych, których poziom jest zgodny ze standardem KBAT. Znaczna część polskich przedsiębiorców stała się w ostatnich latach wiarygodnymi partnerami w staraniach o poprawę środowiska.

Podsumowując można stwierdzić, że wymagane przez prawo unijne zintegrowane podejście kładzie nacisk na zapobieganie powstawaniu zanieczyszczeń przede wszystkim przez podejmowanie przedsięwzięć technicznych, a także wprowadzanie rozwiązań systemowych i proceduralnych w sferze samego prowadzenia działalności produkcyjnej, a jednocześnie zasadniczo zakazuje ograniczania oddziaływania na jeden komponent środowiska kosztem zwiększenia, częstokroć nadmiernego, obciążenia innych komponentów. Utrwalone w ostatnich dwóch dekadach XX wieku podejście zorientowane na ochronę poszczególnych komponentów poprzez ograniczenie emisji, a zwłaszcza wiedza w zakresie tzw. urządzeń i technik końca rury stały się w związku z powyższym mniej użyteczne. Znaczenia nabiera zdolność rozumienia i oceny procesów zachodzących w przedsiębiorstwie, nie tylko w sferze technologicznej, ale także w zakresie organizacji procesu produkcyjnego oraz w sferze bieżącego zarządzania i nadzoru. Oznacza to, że strategia ochrony środowiska zarówno w skali kraju, jak i na poziomie każdego użytkownika środowiska musi uwzględniać nowe priorytety- przede wszystkim zapobiegać, i ograniczać (minimalizować), a dopiero potem unieszkodliwiać, czy redukować przy pomocy „urządzeń końca rury”. Oznacza to potrzebę stałego szukania nowych możliwości ograniczania, a więc w zasadzie wyklucza sztywną etalonizację.

Jeszcze raz przypomnijmy wciąż obowiązujące priorytety strategii ochrony środowiska, jednakowe dla UE i Polski, dobrze rozumiane prawie na całym świecie.

Priorytet pierwszy - **ZAPOBIEGANIE**

- ❖ zapobieganie emisji do środowiska wszędzie tam, gdzie jest to możliwe technicznie i racjonalnie ekonomicznie,
- ❖ eliminowanie technologii i urządzeń powodujących nadmierne zużycie surowców i energii,
- ❖ sukcesywna, bieżąca modernizacja technologii z wykorzystaniem metod „przyjaznych dla środowiska”,
- ❖ zastępowanie substancji niebezpiecznych substytutami mniej uciążliwymi dla środowiska,
- ❖ eliminowanie powstawania odpadów, bądź ich pełne, wtórne wykorzystywanie.

Priorytet drugi - **OGRANICZANIE**

- ❖ zamykanie oddziaływań w granicach zakładu,
- ❖ zmniejszanie ryzyka wystąpienia awarii.

Priorytet trzeci - **MINIMALIZOWANIE**

- ❖ optymalizacja oddziaływań na środowisko rozpatrywane jako całość,
- ❖ poprawa organizacji pracy i systemów kontroli wewnętrznej,
- ❖ zapewnianie utrzymania najlepszych, z punktu widzenia ochrony środowiska, parametrów pracy instalacji, w tym parametrów emisyjnych,
- ❖ sukcesywne wprowadzanie „czystszych technologii”.

Spełnienie wymagań prawnych jest więc tylko pierwszym krokiem w kierunku identyfikacji i wdrożenia wymagań najlepszej dostępnej techniki, ale nie jest to warunek wystarczający. Nowelizacja jest propozycją „kurczenia” się zakresu możliwych pozytywnych działań, zarówno ze strony operatorów, jak i administracji i społeczeństwa.

Należy stwierdzić, że proces wprowadzania PZ w Polsce był udany. W odróżnieniu od zbliżonej procedury OOS, nieporozumienia, konflikty oraz inne nieprawidłowości były nieliczne. Prawie wszystkie instalacje objęte listą uzyskały PZ do 2007, prawie zawsze na 10 lat, co oznacza, że za około cztery lata podmioty te będą musiały uzyskać PZ na nowych warunkach. Warunki te nie są znane, gdyż nie ma szans na to aby wszystkie branże zostały objęte Konkluzjami BAT. Niepewność sytuacji będzie źle służyć ochronie środowiska. Ponieważ lista przedsięwzięć podlegających PZ wzrośnie (już jest gotowy projekt stosownego Rozporządzenia MŚ) około 200

instalacji wcześniej (2005) będzie poddane procedurze uzgadniania PZ także w warunkach skrajnej niepewności. Większość nowych instalacji nie ma stosownych Brefów, zatem jest wysoce prawdopodobne, że nie będą gotowe także KBAT. W warunkach polskich dotyka to tak ważnej dla naszej gospodarki branży, jak przemysł drzewny.

Powyższe uwagi ogólne skierowane są raczej do Komisji Europejskiej, a nie do polskiej administracji i organów ustawodawczych. Zmiany nie powstrzymają, ale utrudnią ugruntowanie swoistych „ekologicznych licencji na prowadzenie działalności”. Spodziewać się należy nieporozumień i sporów, zwłaszcza w przypadku silnych przedsiębiorstw już dziś poważnie zaangażowanych w rozwijanie technologii prośrodowiskowych, ważnych przecież także z biznesowego punktu widzenia oraz rozwijającej się zdrowej „zielonej” konkurencji. Należy przypomnieć, że rygory nie wypełniania obowiązku posiadania PZ pozostają bez zmian. Funkcjonowanie instalacji bez pozwolenia lub z naruszeniem jego warunków przez okres dłuższy niż 6 miesięcy jest zabronione. Oznacza to, że w praktyce nie można legalnie uruchomić nowej instalacji, ani prowadzić istniejącej instalacji bez posiadania ważnego pozwolenia. Pozwolenie zintegrowane nie jest jednak ogólną koncesją na prowadzenie danego rodzaju działalności gospodarczej, ale pozwoleniem na eksploatację konkretnej instalacji, w konkretnej lokalizacji i przy spełnianiu ściśle określonych, zindywidualizowanych warunków korzystania ze środowiska oraz wprowadzania do niego zanieczyszczeń i powodowania oddziaływań środowiskowych. Pozwolenie zintegrowane ma określać istotne z punktu widzenia ochrony środowiska warunki prowadzenia działalności, głównie w sferze ograniczania emisji, ale także w sferze:

- ❖ zapobiegania powstawaniu odpadów,
- ❖ racjonalnego wykorzystywania energii,
- ❖ oraz prowadzenia kompleksowego monitoringu.

Oczywistym jest, że prawo do interpretacji, jak należy rozumieć zapisy KBAT w stosunku do powyższych uwarunkowań należy do organu prowadzącego postępowanie w sprawie PZ. Czyli do Urzędu Marszałkowskiego. Spodziewać się należy licznych problemów, które dotychczas mogły być rozwiązywane dzięki obszernym i wariantowym zapisom istniejących Brefów. W tym kontekście zmiana okresu ważności PZ nie jest jasna, chociaż zmiana ta (z maksimum 10 lat na

okres nieograniczony) jest słuszna, zakładając stały postęp technologiczny. Nadal kłopotem będzie konieczność weryfikacji pozwolenia każdorazowo w przypadku tzw. znaczącej zmiany. Wymagania i procedury w tym zakresie wciąż nie są dopracowane.

Tak jak w przypadku instalacji podlegających dyrektywie IPPC, tak i przy rozszerzonej liście Dyrektywy IED szczególne znaczenie będą mieć zasady i kryteria oceny: czy dana instalacja funkcjonuje zgodnie z wymaganiami najlepszej dostępnej techniki (KBAT), co może być źródłem problemów interpretacyjnych i może stać się przedmiotem istotnych kontrowersji w kontaktach z organami wydającymi pozwolenia oraz służbami inspekcyjnymi ochrony środowiska. Tym razem nie ma już możliwości opracowywania wytycznych branżowych dotyczących KBAT w Polsce. Niestety tylko niektóre branże przemysłu (podlegające obowiązkowi uzyskania pozwolenia zintegrowanego) zadziałały proaktywnie i doprowadziły do powstania dokumentu ułatwiającego jednolite podejście do danej branży w skali całego kraju. Ślady tych działań są słabo widoczne w pracach Biura w Sewilli.

Nadal konieczna staje się daleko idąca zmiana podejścia organów administracji przy ocenie wniosków. Doświadczenia krajów bardziej zaawansowanych wskazują, że procedura analizy wniosków i wydawania pozwoleń zintegrowanych powinna opierać się o tworzenie zespołów zadaniowych (grup *ad hoc*), które składałyby się z pracowników administracji najlepiej zapoznanych z danym rodzajem działalności. Zalecać należy intensywną wymianę informacji z wnioskującym (w miarę potrzeb i możliwości również w okresie bezpośrednio poprzedzającym złożenie wniosku). Postępowanie administracyjne w tym zakresie powinno bardziej przypominać proces negocjacyjny, niż sformalizowaną procedurę decyzyjną. Niestety dostrzec należy tendencje przeciwną. A więc zaraz po wprowadzeniu nowelizacji konieczna będzie dyskusja i konstruktywna wymiana poglądów, nie tylko pomiędzy przedstawicielami wnioskującego i organu wydającego pozwolenie, ale być może również z udziałem przedstawicieli Inspekcji Ochrony Środowiska, ekspertów i praktyków. Zapewne także z KU.

Swego rodzaju poligonem, na którym sprawdzane są różne sposoby i formy integrowania kluczowych działań przedsiębiorstwa na rzecz rozwiązywania problemów środowiskowych są systemy zarządzania środowiskowego, zgodnego z wymaganiami normy ISO 14001 i EMAS.

Wszak BAT(NDT) obejmuje również organizację pracy. Nic więc w tym dziwnego, że w wielu krajach uznaje się system zarządzania środowiskowego za integralną część BAT. Tu należy pozytywnie ocenić zbliżenie interesów związanych z wypełnianiem obligatoryjnych i nieobligatoryjnych certyfikacji środowiskowych. Chodzi o ułatwienia kontrolne.

Powyższe uwagi ogólne pozwalają na stwierdzenie, że spodziewane korzystne dla środowiska efekty wprowadzenia nowelizacji w zakresie PZ będą znikome, gdyż:

- ❖ wiele przypadków możliwego postępu sozotechnicznego nie przewidywanego w KBAT nie będzie realizowane;
- ❖ pozytywne skutki partnerskich negocjacji zostaną zastąpione biurokratycznymi sporami, w których jedna strona będzie miała formalną przewagę, a druga zwykle przewagę merytoryczną, co nigdy nie prowadzi do pozytywnych efektów,
- ❖ przez pierwsze kilka lat panować będzie nieporządek proceduralny związany z brakiem KBAT i trudności z interpretacją wciąż obowiązujących Brefów,
- ❖ nowelizacja nie usuwa wciąż aktualnych niejasności przy wyróżnianiu instalacji podlegających PZ oraz stosowaniu kryteriów zmian technologicznych,
- ❖ nowelizacja jest kolejnym etapem „zagęszczania” i komplikowania prawa ochrony środowiska w Polsce, co generalnie prowadzi do skłonności do lekceważenia go i pozbawiania walorów merytorycznych,
- ❖ większość z około 3 tysięcy podmiotów podlegających obowiązkowi posiadania PZ ma już dobrze ukształtowane programy ochrony środowiska i wprowadzenie nowych regulacji nie spowoduje istotnych zmian emisyjnych: takie zmiany możliwe będą w dalszej perspektywie.

W dalszej części zwrócono uwagę na niektóre szczegółowe pozytywne i negatywne następstwa nowelizacji.

4. Ocena zmian proponowanych w związku z implementacją Dyrektywy EID

4.1. Zmiany o charakterze proceduralnym

Bardzo istotne elementy proceduralne pozostają bez zmian. Pozwolenie zintegrowane wydawane jest dla określonej instalacji, która jest definiowana jako stacjonarne urządzenie techniczne bądź zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie. Urządzenia wchodzące w skład instalacji położone są na terenie jednego zakładu. Do instalacji można zaliczyć również budowle nie będące urządzeniami technicznymi, ani ich zespołami, w przypadku gdy ich eksploatacja może spowodować emisję. Tytułem prawnym do instalacji dysponuje jeden podmiot. Podczas określania wymagań dla danej instalacji, tak jak przy każdym przedsięwzięciu, konieczne jest przeprowadzenie dokładnego rachunku wszelkich kosztów oraz korzyści mając na uwadze czynniki zarówno ekonomiczne, społeczne jak i środowiskowe. Racjonalne podejmowanie decyzji w sprawie określenia norm wymaga kierowania się również czasem potrzebnym do zastosowania najlepszych dostępnych technik dla przedmiotowego rodzaju instalacji. Nadal należy kierować się głównym zamierzeniem systemu, polegającym na priorytetowym zapobieganiu wszelkim emisjom, które stwarzają zagrożenie dla środowiska. Jeśli jest to niewykonalne, należy minimalizować powstające zanieczyszczenia. Tu jednak należy zwrócić uwagę, że KBAT będą zawierać znacznie bardziej kategoryczne wytyczne niż Brefy, co utrudni wprowadzanie indywidualnych, czasami korzystniejszych rozwiązań. W pozwoleniu nadal będą zawarte dopuszczalne poziomy emisji dla danej instalacji. Uwzględnia się potencjał przenoszenia substancji zanieczyszczających między komponentami środowiska. Istotne jest, aby rozpatrywać możliwe sytuacje awaryjne, które zazwyczaj powodują poważne konsekwencje środowiskowe. Ten aspekt został słusznie wzmocniony.

W dotychczas przygotowywanych wnioskach widoczna była tendencja do minimalizowania zakresu instalacji. Takie podejście jest działaniem wbrew koncepcji systemu zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom. Nowelizacja zmniejszy możliwość prowadzenia takich manipulacji. Pozostają także w mocy zasady uczestnictwa społeczeństwa i organizacji ekologicznych w postępowaniu o wydanie PZ. Opłata jest skalkulowana w złotych.

Wprowadzane zmiany proceduralne należy ocenić pozytywnie. Ulega zdecydowanej poprawie przejrzystość proceduralna. Pojawia się (teoretycznie) możliwość nawiązywania koniecznej współpracy pomiędzy organem (Urząd Marszałkowski) a wnioskującym, przy czym w obecnym stanie UM jest najlepszym regionalnym partnerem w takich kwestiach. Szczególnie cenne będzie oddalenie dziś dość licznych przypadków wątpliwości co do organu, który miał prowadzić sprawę PZ. Występowały tu nie tylko przedłużające się konsultacje, nawet spory, ale też błędy, a nawet świadome „przesuwanie” spraw. Nie można jednak przyjąć, że ulokowanie procedury PZ w jednym organie przyspieszy procedury, a zwłaszcza, że poprawi jakość prac. Po nowelizacji merytoryczny zakres wniosku oraz jego ocena będą zdecydowanie bogatsze i trudniejsze. Duże instalacje, zwłaszcza nowe (a takie będą się jednak pojawiać) wymagać będą solidnej pracy całego zespołu UM przez miesiące. Złudne okazać się może zwiększenie wydajności pracy liczonej wydawanymi PZ. Trzeba także dostrzegać fakt długiego jeszcze okresu, kiedy w przypadku większości instalacji (sprawnie działających przedsiębiorstw) poziom przygotowania kadry urzędniczej UM będzie wyraźnie niższy od kadry, którą dysponować będzie operator. Na to nie ma żadnego dobrego sposobu. Należy pamiętać, że w dużych zakładach przemysłowych grupa specjalistów przygotowująca wnioski o wydanie PZ rekrutuje się dziś przede wszystkim z pionu technologicznego i rozwoju, a w mniejszym stopniu z komórki inżyniera d.s. ochrony środowiska. Pozostaje zakładać (tak w rzeczywistości coraz częściej jest), że polski biznes produkcyjny jest na stosunkowo wysokim poziomie świadomości ekologicznej i nie będzie wykorzystywał swej przewagi do ukrywania lub obniżania znaczenia niektórych zagrożeń środowiska. Pojawienie się, miejmy nadzieję szybko i w dobrej „otoczce” informacyjnej ze strony resortu, konkluzji BAT powinno ułatwić tę współpracę, z poważnymi zastrzeżeniami „programowymi” które wyłuszczone wyżej.

Można mieć obawy, że UM będą miały problemy ze sprawnym poprowadzeniem konsultacji społecznych. W szczególności chodzi o nieobligatoryjne formy tych konsultacji, oczywistych w obliczu rozległości potencjalnych zagrożeń środowiska.

4.2. Aspekty merytoryczne

Ostatnim dużym krokiem podjętym przez Unię Europejską w celu zwiększenia ochrony środowiska za pomocą systemu IPPC, było wydanie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dn. 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (IED). Zastępuje ona dotychczasowe przepisy prawne (Dyrektywa 2008/1/WE została wygaszona) rozszerzając ich zakres. Dodaje nowe branże przemysłu, które będą objęte obowiązkiem posiadania pozwoleń zintegrowanych. Zaostrza przepisy dotyczące dużych źródeł energetycznego spalania. Wytacza nowe normy dla spalarni i współspalarni odpadów. Wyznacza nowe obowiązki sprawozdawcze, mające na celu zwiększenie efektywności systemu. Jednak najistotniejszą i najbardziej znaczącą zmianą jest ustanowienie prawnie wiążących konkluzji BAT (KBAT).

Według definicji zawartej w Dyrektywie IED „konkluzje dotyczące BAT” oznaczają dokument zawierający elementy dokumentu referencyjnego BAT i formułujący konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik, ich opisu, informacji służącej ocenie ich przydatności, poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami, powiązanego monitoringu, powiązanych poziomów konsumpcji oraz, w stosownych przypadkach, odpowiednich środków remediacji terenu. Każda konkluzja będzie zawierała opis techniki albo kombinacji technik stosowanych w celu osiągnięcia konkretnego efektu środowiskowego oraz informacje o możliwości jej zastosowania w danym sektorze. Przedsiębiorca prowadzący instalację typu IPPC będzie miał obowiązek przestrzegania norm zawartych w konkluzjach. Właściwy organ wydający pozwolenie zintegrowane będzie wyznaczał dopuszczalne poziomy emisji, nie przekraczające poziomów określonych w konkluzjach BAT.

Zaostrzenie norm sprawozdawczych będzie polegać na obowiązku przekazywania właściwemu organowi przez prowadzącego instalację: co najmniej raz w roku wyników monitorowania emisji i innych danych umożliwiających właściwemu organowi sprawdzenie zgodności z warunkami pozwolenia oraz corocznie podsumowania tych danych wyrażonych w formie umożliwiającej porównanie z poziomami emisji powiązаныmi z BAT. Na żądanie organu ochrony środowiska prowadzący instalację będzie musiał przedstawić informacje niezbędne do przeprowadzenia weryfikacji pozwolenia, w szczególności wyniki monitoringu emisji i inne dane,

które umożliwią porównanie funkcjonowania instalacji z BAT oraz granicznymi wielkościami emisji określonymi w konkluzjach BAT. W ciągu 4 lat od publikacji decyzji w sprawie konkluzji BAT, odnoszących się do głównej działalności danej instalacji właściwy organ będzie przeprowadzał analizę i ewentualną zmianę warunków pozwolenia tak, aby zapewnić zgodność instalacji z nowymi warunkami.

Te istotne zaostrożenie wymogów, przy rezygnacji z 10-letniego okresu obowiązywania PZ teoretycznie powinno spowodować korzystne ograniczenia emisyjne, także w zakresie uciążliwości nie normowanych w KBAT (przewidywane jest także monitorowanie emisyjne na granicy własności operatora). W przypadkach, gdy nie wystąpią merytoryczne (technologiczne) konflikty pomiędzy organem i przedsiębiorcą, takie wzmoczenie kontroli oraz wzbogacenie zabiegów monitorujących może okazać się korzystne. Można jednak mieć obawy, że w wielu przypadkach, dobrze funkcjonujące, wydane wg dzisiaj obowiązujących przepisów PZ, zmieni się w permanentnie kwestionowany dokument. A zatem zasadnicza aktywność stron skoncentruje się na stronie formalnej.

4.3. Związki z innymi regulacjami krajowymi i unijnymi

Nowelizacja wprowadza kolejne elementy uproszczenia procedur związanych z uzyskiwaniem pozwoleń sektorowych, zgodnie z ideą IPCC. Wzmacnia także równocześnie nowelizowane przepisy dotyczące ochrony powierzchni ziemi. Są to zmiany pozytywne. Bardzo pozytywny skutek dla ochrony środowiska może przynieść, na razie dość delikatne, powiązanie PZ z systemami zarządzania środowiskowego (formalnie z EMAS jako procedurą unijną). Nadal niejasne pozostają związki z POŚ. Instalacje nowe, zwłaszcza te, które zostały wprowadzone do załącznika, będą wymagały bardzo złożonej procedury uzgodnieniowej, co może skutkować pomijaniem merytorycznych kwestii sozotechnicznych.

4.4. Wprowadzenie konkluzji BAT , udział Polski w tym procesie

Należy krytycznie ocenić możliwość pojawienia się polskiej myśli technicznej w przygotowywanych KBAT. Będzie to miało niekorzystne skutki w uzyskiwaniu PZ przez branże mające wyraźną polską odrębność nie oznaczającą zapóźnień sozotechnicznych. W zasadzie możliwości poprawy tego stanu już nie ma. Proponowane w nowelizacji derogacje są tu nie wystarczające.

4.5. Rezygnacja z organu powiatowego, jako prowadzącego postępowanie w sprawie pozwolenia zintegrowanego

Najpoważniejsze konkretne usprawnienie nowelizacji w warunkach polskich. Wprowadzenie tego organu było nieporozumieniem. Nie wiadomo czemu trwającym tak długo. Wystarczy wspomnieć, że aż w 65 powiatach w Polsce (na 379) nie przeprowadzono żadnego postępowania w sprawie PZ, a w ponad stu wydano jedną lub dwie decyzje.

4.6. Rozszerzenie Aneksu z listą przedsięwzięć, dla których PZ jest obligatoryjne

Tendencja do obejmowania coraz to nowych branż różnego rodzaju pozwoleniami środowiskowymi jest słuszne i zrozumiałe. Nigdy nie będzie jednak doskonałe. Na obecnie proponowanej liście nie znalazły się niektóre instalacje z sektora gospodarki odpadami. Z drugiej strony wprowadzenie kryterium „szkodliwości” obok wielkości może przyczynić się do sporów proceduralnych.

Co do nowych branż, to wpisanie przemysłu drzewnego jest zrozumiałe, choć przyniesie tyleż korzyści dla środowiska ile kłopotów z uzgodnieniami (w Polsce), natomiast objęcie PZ przemysłowych oczyszczalni ścieków jest w warunkach polskich bez większego znaczenia – są to zwykle instalacje pracujące w systemie z zakładem głównym.

Korzystne jest wzmocnienie sektora przerobu odpadów.

4.7. Wybrane uwagi dotyczące branż ze szczególnym uwzględnieniem tych, które mogą mieć problemy ze spełnianiem wymogów BAT (emisji granicznych)

Trudno przewidzieć jak będą zapisane emisje graniczne w KBAT poszczególnych branżach poza hutnictwem. Można obawiać się, że dobrze rozumiane interesy ochrony środowiska w Polsce nie zawsze będą właściwie traktowane. Zmiany wynikające z nowej Dyrektywy będą wpływały na wiele gałęzi przemysłu. Przede wszystkim, zgodnie z nowym Rozporządzeniem i listą przedsięwzięć objęte będą bardzo różne instalacje w branży drzewnej. Spodziewać się należy trudnych negocjacji np. w kwestiach gospodarki odpadami poprodukcyjnymi.

Wzrosną problemy z uzgadnianiem PZ dla energetyki. Co prawda w przypadku kogeneracyjnych LCP, gdzie zagrożenie nie wypełniania rygorów KBAT jest największe, nowelizacja zakłada dość daleko idące możliwości derogacyjne. Należy wszakże zauważyć, że derogacja ma przede wszystkim charakter odsunięcia osiągnięcia standardu w czasie, a nie trwałe zmiany poziomu emisji.

Trudną branżą jest przemysł cementowy. Nowe przepisy prawne dotyczą cementowni w dwojaki sposób. Zarówno jako branży przetwarzającej surowiec w celu produkcji materiału budowlanego, jak i współspalarni odpadów. Rozwój technologii oraz technik stosowanych w przemyśle cementowym znacznie poprawił jakość środowiska w otoczeniu ośrodków tej branży. Ze względu na specyfikę procesu produkcji cementu, jest on źródłem dużej ilości zanieczyszczeń. Zawsze głównym problemem była emisja dużej ilości pyłów. Brefy i zapewne także KBAT mają za zadanie ograniczyć je do minimum. W procesie spalania w zależności od wykorzystywanych surowców oraz paliw powstają różnego rodzaju gazy m.in. tlenki azotu oraz siarki. Jako produkt uboczny w procesie kalcynacji powstaje dwutlenek węgla. Ze względu na europejskie normy dotyczące ochrony klimatu emisja tego związku nie może być bagatelizowana. Obecnie w piecach do wypału klinkieru jako paliwo są stosowane paliwa alternatywne w postaci odpadów. Jest to dobre rozwiązanie wspomagające redukcje ilości odpadów, które nie muszą być składowane. Cementownie dokonują w ten sposób również oszczędności finansowych. Jednak współspalanie odpadów stwarza także trudności. Skład dostarczanego paliwa musi być dokładnie znany. W

zależności od niego różna będzie wartość opałow, a co za tym idzie, efektywność procesu spalania. Nie wszystkie typy odpadów mogą być stosowane. Wkład musi być przebadany, mieć odpowiednią granulację, wilgotność, skład chemiczny i fizyczny. Dlatego dostarczenie odpowiednio przygotowanego produktu często stwarza problem producentom paliw alternatywnych. Nie wiadomo jak kwestię tą uwzględni KBAT.

Spalanie odpadów powoduje również emisje związków, które nie powstają przy użyciu tradycyjnego paliwa (węgla, gazu). Należą do nich m.in. bardzo niebezpieczne dioksyny, PCBs, tlenki metali. Są one silnie chorobotwórcze, a nawet w większych dawkach mogą powodować śmierć. Działają również bardzo toksycznie na rośliny. W związku z powyższym pojawia się konieczność stosowania specjalnych środków bezpieczeństwa, zapobiegających emisji wymienionych związków do powietrza.

Cementownie jak wszystkie obiekty przemysłowe są uciążliwe również dla najbliższego otoczenia. W związku z czym bardzo ważna jest ich lokalizacja. Transport surowców i produktów oraz maszyny m.in. kruszarki są źródłem dużego hałasu oraz emisji pyłów. Obniża to komfort życia w pobliżu zakładu, zarówno ludzi jak i zwierząt. Dlatego cementownie powinny być oddalone od miejsc zamieszkania ludzi oraz siedlisk zwierząt.

Zasygnalizowane powyżej problemy tego przemysłu ilustrują spodziewane trudności z uzyskaniem najlepszego, także z punktu widzenia ochrony środowiska jako całości zapisu PZ. Przemysł cementowy należy traktować jako bardzo ważne ogniwo rozwoju budownictwa, także o wyższych walorach ekologicznych.

Inna sytuacja może dotyczyć przemysłów, które w Polsce należą do przodujących technologicznie w skali Europy. Tu KBAT mogą być ograniczeniem w zastosowaniu nowoczesnych rozwiązań. Sygnałem ostrzegającym była procedura uzgadniania PZ dla naszych hut miedzi. Także możliwości, które bierze poważnie pod uwagę ORLEN SA zdecydowanie przekraczają wymogi stosowanych Brefów rafineryjnych, a więc także prawdopodobnie dokumentu KBAT. Mowa tu nie tylko o poziomach emisji, ale też jakości produktów. Powyższe przykłady, ale też inne związane z sektorem gospodarki odpadami oraz hodowlą wskazują, że jednoznaczny pozytywny efekt środowiskowy nowelizacji nie jest pewny. Prawie na pewno nie pojawi się on w

pierwszych latach po wprowadzeniu zmian (czyli od 2013 roku). Dodatkowo, w okresie niepewności rynku, przedsiębiorcy mogą być szczególnie niechętni do zmian prawnych nakładających kolejne obowiązki. Określane normy muszą być tak skonstruowane, aby inwestor widział potrzebę ich spełnienia i nie szukał rozwiązań omijających prawo. System IPPC angażuje przedstawicieli branży do udziału w tworzeniu listy najlepszych dostępnych technik, dzięki czemu ustanawiane normy są chętniej przyjmowane. Należy jednak pamiętać o możliwości powstania grupy lobbującej, nie dbającej o korzyści środowiskowe. Trzeba przeciwdziałać takim sytuacjom. W sytuacji twardych dokumentów KBAT będzie to trudne.

Unia Europejska wprowadzając nową Dyrektywę ma zamiar umocnić system, sprawić, aby był on bardziej efektywny. Należy zadać pytanie, czy rzeczywiście zostaną osiągnięte korzyści środowiskowe. Wydanie dokumentu powinno doprowadzić do zwiększenia dbałości o minimalizowanie emisji zanieczyszczeń. Konkluzje BAT zwiększą rygor wydawania pozwoleń. Zaostrzenie norm i wymagań będzie mobilizowało właścicieli instalacji do efektywnego i nowoczesnego zarządzania przedsiębiorstwem.

4.8. Skutki rezygnacji z procedury ekologicznego programu dostosowawczego

Projekt Ustawy zakłada likwidację tego narzędzia motywując to pojawieniem się możliwości derogacyjnych. To nie jest to samo. Ekologiczny program dostosowawczy był polskim bardzo udanym sposobem na dochodzenie do wysokich standardów środowiskowych przy zapewnieniu odpowiedniej kontroli, także społecznej. Nie było prób pozostawienia tego mechanizmu, choć z drugiej strony przy tak jednoznacznych zapisach Dyrektywy zapewne perspektywy takiego zachowania były nikłe. To oczywisty regres.

W tym miejscu wypada zauważyć wyraźne ograniczenia proponowanych czterech możliwych zabiegów derogacyjnych. Najszerze zastosowanie może mieć w zasadzie jedynie TNP (Transitional National Plan) pozwalający na wprowadzenie odstępstw w okresie do 2020 roku. Mechanizm Opt-out dotyczy tylko instalacji zamykanych przed końcem 2022 roku, przy bardzo rygorystycznych ograniczeniach produkcji. W energetyce możliwe jest jeszcze objęcie zwolnieniami w osiągnięciu standardów zapisanych w KBAT źródeł szczytowych, co ma u nas małe

zastosowanie. Natomiast ciepłownictwo sieciowe może być objęte derogacjami tylko w przypadku jednostek o mocy łącznej do 200 MW. Nie ma w zasadzie możliwości wykorzystania upustów derogacyjnych w ważnych dla Polski przypadkach wymiany bloków energetycznych na sprawniejsze. Przy braku akceptacji dla budowy nowych jednostek opalanych paliwem stałym będzie to istotna bariera dla stopniowej przebudowy naszej energetyki. Należy tu zaznaczyć, że ze względów środowiskowych taka stopniowa przebudowa jest najmniej uciążliwa.

4.9. Materialny szacunek skutków emisyjnych i imisyjnych

Oczywiście nie ma możliwości nawet w przybliżeniu ocenić jak nowelizacja przyczyni się do poprawy stanu środowiska w Polsce. Tym trudniej, że taka poprawa następuje, także w rezultacie stałych pozytywnych zmian technologicznych i dzięki wzrastającej odpowiedzialności ekologicznej biznesu. Autor tej opinii jest zdania, że nowelizacja nie doprowadzi do znaczących efektów redukcji szkodliwych emisji. Postęp odbędzie się niezależnie od niej. Pojawiają się też przypadki efektu odwrotnego – zwiększenia łącznej emisji w rezultacie np. przenoszenia produkcji, rezygnacji z lokalnego zaplecza produkcyjnego, czy wycofywania się z zastosowania pionierskich technologii.

W nowo objętej PZ branży przemysłu drzewnego powinien pojawić się pozytywny efekt w postaci szybszej eliminacji substancji niebezpiecznych i problemowych.

5. Ocena zmian dotyczących ochrony powierzchni ziemi i zabiegów remediacyjnych

5.1. Potrzeba zmian w Ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie

Przepisy dotyczące ochrony powierzchni ziemi w tym Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku wymagały ujednoczenia i uproszczenia, co następuje. Jest to istotna zmiana pozwalająca na w miarę sprawne dokumentowanie tych szkód, a przede wszystkim umożliwiającą szybsze rozpoczęcie niezbędnych prac remediacyjnych. Dotychczas, w związku z wielością zapisów kwestie te najczęściej nie były rozwiązywane pomimo dość jednoznacznego zapisu o odpowiedzialności za stan jakości powierzchni ziemi. Ten komponent środowiska powinien być

teraz dość sprawnie oceniany podczas różnych procedur (w tym OOS, PZ, a także w trakcie prowadzenia prac projektowych i planistycznych). Nowelizacja obejmuje jednak nie wszystkie komplementarne Ustawy i rozporządzenia. Szczególnie jaskrawo widoczny jest brak zmian w zapisach Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie powinny znaleźć się zalecenia dotyczące obowiązku umieszczania w dokumentach planistycznych wyników rozpoznania zagrożeń geochemicznych i hydrogeochemicznych wraz z zaleceniami, co do dzisiejszego i przyszłego zagospodarowania terenu.

5.2. Problemy merytoryczne dotyczące zanieczyszczenia gruntów, gleb i wód podziemnych w Polsce

Polska nie jest krajem o znaczącym udziale terenów zagrożonych geochemicznie. Łączna powierzchnia takich obszarów nie przekracza pół procenta. Zdecydowana większość takich miejsc powstała wiele lat temu i procesy naturalne stopniowo prowadzą do przywrócenia tym gruntom pełnej wartości. Należy pamiętać, że polskie gleby i grunty charakteryzują się dużą zmiennością i różnorodnością oraz objęte są zwykle intensywnym obiegiem wód gruntowych. Sprzyja to procesom naturalnej remediacji. Zatem nie należy spodziewać się ujawnienia nowych rozległych zagrożeń, ani też stwierdzenia konieczności przeprowadzenia poważniejszych (kosztowniejszych) prac rekultywacyjnych.

Nowelizacja będzie miała natomiast korzystny wpływ na działania prewencyjne. Obowiązek badania gruntów i gleb przed przeznaczeniem ich na określony cel wprowadzi odpowiedzialność podmiotów za jakość powierzchni ziemi. Oczywiście należy możliwie szybko dostarczyć stosowne rekomendacje do wykonywania raportu początkowego, aby nie uruchomić procedury wymuszania kosztownych badań. Tym samym pojawi się klarowny system dokumentowania takich zagrożeń. Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie konkretnych cezur do oceny zagrożeń. Graniczne lata 1980 i 2007 są dobrze dobrane.

5.3. Rozwój firm prowadzących badania geochemiczne oraz techniczne prace remediacyjne

Pośrednim skutkiem pozytywnym nowelizacji będzie wzrost zainteresowania powstawaniem i rozwojem firm specjalizujących się w ocenie jakości gruntów, gleb, osadów oraz wód podziemnych i powierzchniowych. Tym samym spodziewać się można wzrostu konkurencji i obniżenia cen jednostkowych, które są w Polsce zdecydowanie wyższe niż u wszystkich sąsiadów.

5.4. Materialny szacunek długofalowych następstw wprowadzenia nowelizacji

W skali wieloletniej należy spodziewać się uruchomienia prac remediacyjnych w pewnej liczbie (raczej niewielkiej) miejsc skażonych przez nieznanymi sprawców, a które mogą znaleźć korzystne wykorzystanie po rekultywacji. Operacje takie będą zbilansowane finansowo – podwyższenie wartości zrehabilitowanego gruntu w pełni pokryje koszty prac. Nie należy spodziewać się wykrycia większych obszarów silnie zanieczyszczonych geochemicznie, które należałoby natychmiast objąć pracami remediacyjnymi. Metodą usuwania zagrożeń będzie przede wszystkim wykorzystanie procesów naturalnych z ewentualnymi ograniczonymi zabiegami fitomelioracyjnymi.

6. Ocena innych proponowanych w nowelizacji zmian

Polityka Ekologiczna Państwa, pomimo stopniowo pojawiających się ograniczeń zasięgu i ostrości zapisów, jest najważniejszym i najlepszym dokumentem strategicznym dotyczącym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w Polsce. Wprowadzane zmiany proceduralne dotyczące trybu przyjmowania PEP są rozsądne. Zmieniony tryb umożliwi większą promocję tego dokumentu, zbyt rzadko wykorzystywanego w praktyce planistycznej i innych działaniach strategiczno-gospodarczych.

Tryb wyboru przedstawiciela organizacji pozarządowych do Rady Nadzorczej NFOŚiGW nie prowadzi do pojawienia się zagrożeń środowiskowych. Nadal ważne jest, aby taki przedstawiciel w RN się znajdował.

7. Aspekty dotyczące udziału społeczeństwa w procedurach związanych z ochroną środowiska

Zapisy nowelizacyjne nie wkraczają w bardzo ważną dziedzinę zarządzania środowiskiem jakim jest komunikacja społeczna, a w szczególności udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących tego środowiska i jego ochrony. Pozwolenie zintegrowane oraz decyzje dotyczące zabiegów remediacyjno-rekultywacyjnych są oczywiście objęte zapisami dotyczącymi tego udziału i szerzej zapisami Konwencji z Aarhus. Problem polega na tym, że dokumenty PZ należą do szczególnie trudnych w odbiorze społecznym, a ich najistotniejsze zapisy nie dają się dobrze przekładać na streszczenie w języku niespecjalistycznym. Wprowadzenie Konkluzji BAT pogłębi rozdziew pomiędzy wiedzą urzędową a opiniami krążącymi w społeczeństwie. Należy stwierdzić, że wskazane byłyby roztropne modyfikacje Ustaw POŚ i OOS w rozdziałach dotyczących udziału społeczeństwa, tak, aby procedura wydawania PZ nie stała się niedostępna dla zainteresowanych mieszkańców, a także większości organizacji pozarządowych.

Wprowadzenie zmian dotyczących usuwania zanieczyszczeń powierzchni ziemi umożliwia szersze wykorzystanie środków pomocowych do likwidowania skażeń gruntu i gleby, zwłaszcza w sytuacjach (które niestety będą najczęstsze) gdy nie ma możliwości wskazania sprawcy, a więc prace remediacyjne będą prowadzone ze środków samorządowych. W związku z nowelizacją jest przygotowane Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczególnych warunków udzielenia horyzontalnej pomocy publicznej na niektóre cele ochrony środowiska. Środki te mogą być uruchamiane właśnie wtedy, gdy nie jest znany sprawca zanieczyszczeń, bez konieczności pytania Komisji Europejskiej o zgodę. Finansowanie operacji będzie mogło być pokryte ze środków celowych NFOŚiGW. Warto tu zauważyć, że wprowadzane nowelizacją procedury rozpoznające zagrożenia będą (powinny być) dobrą i jednoznaczną podstawą do uznania, że działania naprawcze są konieczne. Rozporządzenie to jest dobrym przykładem prawa, które porządkuje dzisiejszą

wieloznaczność przepisów (w tym przypadku aż kilku różnych rozporządzeń). A więc ułatwia działania służące ochronie środowiska. Należy się spodziewać, że przyniesie to konkretne rezultaty polegające na odzyskiwaniu przydatnych do różnych celów gruntów.

8. Ułomności polskiego prawa ochrony środowiska

Kolejna wprowadzana nowelizacja, w tempie, nie pozwalającym na przygotowanie się samorządów i podmiotów, których dotyczy, jest dowodem na małą sprawność legislacyjną branży. Kompromitujące opóźnienia z implementacją Dyrektywy CAFE, wciąż liczne ułomności przepisów, a zwłaszcza Rozporządzeń (rażące opóźnienia i ewidentne błędy merytoryczne) w powiązaniu z liczbą aktów prawa powodują, że polskie prawo ochrony środowiska jest praktycznie niedostępne dla społeczeństwa. Tymczasem ochrona środowiska należy do sfer referendalnych. Trudno w tym miejscu szukać recepty na ten stan w sytuacji palących potrzeb terminowego dostosowywania się do nowych regulacji UE. Nie mają żadnej wartości licznie przygotowywane „poradniki” prawno-proceduralne dla przedsiębiorców oraz samorządów. Ich „żywość” jest ledwie parumiesięczny. Podobne zamieszanie dotyczyć będzie ocenianej, bardzo ważnej zmiany, która przecież antycypuje istotne decyzje technologiczne i organizacyjne u paru tysięcy przedsiębiorców w Polsce, w tym wszystkich znaczących ze względu na rozwój gospodarczy i ekonomiczny kraju.

9. Podsumowanie

Nowelizacja jest oczywistą koniecznością związaną z zobowiązaniami w stosunku do UE. Rozwój myśli IPPC/BAT/PZ jest oczekiwany i potrzebny, niestety kierunek tych zmian należy ocenić krytycznie. Skutki organizacyjne zmian proceduralnych powinny być pozytywne, natomiast ostateczny efekt ekologiczny w postaci zmniejszenia łącznej emisji z terytorium Polski nie będzie zauważony. W zakresie zagrożeń fizyko-chemicznych istotnego postępu należy oczekiwać po wdrożeniu nowelizacji ustaw o odpadach oraz wzmocnienia kontroli przestrzegania prawa na poziomie samorządów i indywidualnych obywateli (motoryzacja, ogrzewanie pomieszczeń,

nielegalne odprowadzania ścieków). Pozwolenie Zintegrowane nie ma z tymi zagrożeniami związku.

W zakresie ochrony powierzchni ziemi nowe regulacje upraszczają procedury ochronne i kontrolne. Należy spodziewać się umiarkowanych pozytywnych skutków, a przede wszystkim „uszczelnienia” systemu decyzji remediacyjnych.

Mgr Marcin Dwórzniak
Katedra Bankowości, Finansów i Rachunkowości
Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytet Warszawski

IV. Ekonomiczne aspekty realizacji ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw

1. Wstęp

Niniejsza ekspertyza ma na celu ocenę skutków ekonomicznych planowanej zmiany ustawy Prawo ochrony środowiska oraz innych ustaw. W ekspertyzie zostanie zwrócona uwaga na dwa podstawowe problemy:

1. ocena kosztów wprowadzenia nowego systemu pozwolenia zintegrowanego przy urzędach marszałkowskich (np. czy będą musiały powstać nowe komórki organizacyjne do wykonywania tych zadań bądź zatrudnieni nowi pracownicy w ramach istniejących komórek).
2. jakie koszty agreguje wprowadzenie nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska oraz innych ustaw
 - a) bezpośrednio po stronie samorządów lokalnych?
 - b) po stronie inwestorów i ich konsekwencje dla samorządu lokalnego?

Analiza zostanie dokonana w oparciu o:

1. projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz innych ustaw,
2. uzasadnienie do projektu,
3. Ocenę Skutków Regulacji projektu przygotowaną przez rząd.

Wśród głównych celów zmian w ustawie można wyróżnić uporządkowanie przepisów dotyczących m.in.:

1. Systemu pozwoleń zintegrowanych w zakresie redukcji zbędnych obciążeń administracyjnych,
2. Rekultywacji gruntów i zagospodarowania terenów po działalności wydobywczej,
3. Trybu przyjmowania polityki ekologicznej państwa,
4. Trybu wyboru przedstawiciela organizacji pozarządowych do Rady Nadzorczej NFOŚiGW.

Największy wpływ na samorządy: starostwa powiatowe oraz urzędy marszałkowskie będzie miało przekazanie kompetencji w zakresie wydawania wszystkich rodzajów pozwoleń zintegrowanych na rzecz urzędów marszałkowskich. Dotychczasowe przepisy stanowią, że, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397), do przedsięwzięć mogących:

- zawsze znacząco oddziaływać na środowisko organem właściwym do wydawania pozwolenia zintegrowanego jest marszałek województwa
- potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko organem właściwym do wydawania pozwolenia zintegrowanego jest starosta

Trudność często pojawia się z prawidłowym zakwalifikowaniu przedsięwzięć do grupy zawsze lub potencjalnie znacząco mogących oddziaływać na środowisko. Powoduje to niekiedy, że z prośbą o interpretację zwraca się do Ministra Środowiska i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Konieczność rozwiewania wątpliwości odnośnie prawidłowego zakwalifikowania charakteru przedsięwzięcia do jednej z dwóch grup skutkuje wydłużeniem czasu uzyskania

pozwolenia przez przedsiębiorców, a co za tym idzie ponoszeniu dodatkowych kosztów. Dzięki proponowanej zmianie możliwe będzie wyeliminowanie ww. dodatkowych kosztów ponoszonych po stronie zarówno administracji jak i przedsiębiorców. Oszczędności te nie będą na istotnym poziomie dla administracji, jednak w przypadku przedsiębiorców mogą być już widoczne. Ich wycena jest jednak trudna, ze względu na różny charakter przedsięwzięć (reprezentowanych branż) a co z tym się wiąże kosztu czasu, który trzeba poświęcić na zdobycie odpowiednich pozwoleń.

2. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych (ze szczególnym uwzględnieniem budżetów samorządu terytorialnego)

W Ocenie Skutków Regulacji podjęto próbę oszacowania kosztów związanych z przeniesieniem kompetencji w wydawaniu pozwoleń zintegrowanych z poziomu Starostw na Urzędy Marszałkowskie. Obliczenia oparto na danych uzyskanych od marszałków województw (siły i środki zaangażowane w wydawanie i zmianę pozwoleń, liczby wydawanych pozwoleń) oraz WIOŚ (liczba instalacji, które dopiero zostaną objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia, w związku z proponowaną zmianą ustawy).

Przeprowadzając obliczenia najpierw oszacowano liczbę pracowników, którzy dodatkowo będą musieli zostać zatrudnieni w Urzędach Marszałkowskich w związku z przejęciem obowiązków w zakresie wydawania pozwoleń zintegrowanych od starostw powiatowych. Kalkulację wzrostu zatrudnienia przeprowadzono w oparciu o:

- instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego, wydanego przez marszałka województwa (łącznie 2.464)
- instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego, wydanego przez starostę (łącznie 939)
- liczbę instalacji z nowych branż, które będą wymagały pozwolenia w związku z wejściem w życie zmian w ustawie (łącznie 221)
- liczbę pracowników zajmujących się obecnie wydawaniem pozwoleń (łącznie 197)
- liczbę instalacji na 1 pracownika Urzędu Marszałkowskiego po zmianach w ustawie
- liczbę instalacji na 1 pracownika Urzędu Marszałkowskiego przed zmianami

- przyrost zatrudnienia równoważący dotychczasowe obciążenie pracowników (łącznie 102)
- współczynnik obciążenia pracowników
- przyrost zatrudnienia (łącznie 46)

Wyniki obliczeń przedstawiono w tabeli zamieszczonej w Załączniku 1. (przyrost zatrudnienia w Urzędach Marszałkowskich) OSR do przedmiotowej ustawy. Poniżej tabeli zamieszczono wyjaśnienia do obliczeń. Największe niejasności pojawiają się przy wyjaśnieniu i obliczaniu współczynnika obciążenia pracowników. Założono, że „na jednego pracownika może przypadać maksymalnie 25 spraw”. Z tego wyjaśnienia wynika, że założono wzrost wydajności pracy pracowników urzędów marszałkowskich, polegający na zwiększeniu liczby obsługiwanych spraw z obecnego poziomu (we wszystkich przypadkach niższego niż 25) do maksymalnego 25 spraw. Podstawą takiego założenia może być fakt, że, co do zasady, proponowane zmiany w ustawie upraszczają procedury wydawania zezwoleń oraz dokonywania w nich zmian, co powinno umożliwić skrócenie czasu niezbędnego do wydania pozwolenia. Jednak mimo to powyższe założenie jest optymistyczne, pomijające aspekt behawioralny (opór pracowników wobec zmian, oczekiwanego wzrostu rozpatrywanych spraw, uzyskanego dzięki zwiększeniu wydajności pracy oraz potencjalnemu zmniejszeniu czasu niezbędnego do wydania pozwolenia). Wobec powyższego należy założyć przy szacunkach przedział możliwego wzrostu zatrudnienia między 46 osób (przy zwiększeniu wydajności pracowników i jednoczesnemu zmniejszeniu czasu niezbędnego na wydanie pozwolenia) a 102 (przy założeniu, braku zwiększenia wydajności pracy pracowników oraz braku rzeczywistego skrócenia czasu, jaki trzeba poświęcić na wydanie pozwolenia). Zakładane w OSR do ustawy wynagrodzenie dla nowozatrudnionych pracowników jest na poziomie niższym niż średnie miesięczne wynagrodzenie brutto, jakie było w Urzędach Marszałkowskich w roku 2011 (wg danych GUS²⁵ było to 4.569,56 PLN/miesięcznie). Fakt ten dodatkowo przemawia przeciw optymistycznemu założeniu wzrostu średniej wydajności pracownika o ponad 50%. Oszacowanie skutków regulacji powinno mieć charakter konserwatywny (rzeczywisty, potencjalny rozwój sytuacji powinien być nie gorszy niż zakładany). W celu zachowania konserwatywności szacunków nie wskazane jest zakładanie wzrostu wydajności pracowników.

²⁵ „Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2011 r.”, GUS, Warszawa 2012

Następnie otrzymaną liczbę dodatkowych pracowników przemnożono przez przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 2014 roku przyjęte zgodnie z Wytycznymi Ministra Finansów dotyczącymi stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw otrzymując obciążenie budżetu państwa związane z potencjalnym wzrostem zatrudnienia. W tym przypadku przy szacowaniu kosztów osobowych wynikających z zatrudnienia dodatkowych pracowników popełniono dość istotny błąd (przyjmując za podstawę obliczeń wynagrodzenie brutto). Koszt związany z zatrudnieniem dodatkowego pracownika dla pracodawcy to nie jest wynagrodzenie brutto, tylko tzw. wynagrodzenie brutto brutto. Wynagrodzenie brutto brutto jest to wynagrodzenie brutto powiększone o koszty pracodawcy. W tym przypadku koszty związane z zatrudnieniem dodatkowych pracowników są niedoszacowane o ok. 20%²⁶.

Do kalkulacji wzięto prognozę wynagrodzeń za Wytycznymi Ministra Finansów aktualizacja na maj 2011. W maju 2012 roku została opublikowana kolejna aktualizacja Wytycznych Ministra Finansów, w którym prognozowane, przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 2014 roku jest o 3% niższe niż w wytycznych z maja 2011 roku (3.962 PLN wobec 4.068 rok wcześniej).

Przy założeniu wzrostu zatrudnienia: 46 osób oraz przyjętego poziomu wynagrodzenia: 4.068 PLN roczne koszty związane w proponowaną nowelizacją powinny wyjść na poziomie 2.245.536 PLN (46x4.068x12), tymczasem w OSR podana jest kwota 2.265.062 PLN (która wydaje się być wynikiem błędnego liczenia lub zaokrągleń).

Podsumowując powyższe uwagi, wzrost wydatków związanych z zatrudnieniem dodatkowych pracowników w Urzędach Marszałkowskich powinien być na poziomie:

²⁶ Składki pracodawcy na ZUS wynoszą: ubezpieczenie emerytalne 9,76%, ubezpieczenie rentowe 6,5%, przy założeniu, że ubezpieczenie wypadkowe wynosi 1,67%, składka na Fundusz Pracy 2,45% oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych 0,1%. Łącznie obciążenie pracodawcy wynosi 22,48%.

Założenia do obliczeń	Wynik
<ul style="list-style-type: none">• zwiększenie wydajności pracowników Urzędów Marszałkowskich i skrócenie czasu wydania jednego pozwolenia (wzrost zatrudnienia o 46 osób)• przyjęcie poziomu prognozowanego wynagrodzenia w roku 2014 zgodnie Wytycznymi Ministra Finansów z maja 2012 roku (3.962 PLN)• przyjęcie kosztu pracodawcy na poziomie 22,48%	<u>2.678.667,0 PLN</u>
<ul style="list-style-type: none">• brak zwiększenia wydajności pracowników Urzędów Marszałkowskich i skrócenia czasu wydania jednego pozwolenia (wzrost zatrudnienia o 102 osoby)• przyjęcie poziomu prognozowanego wynagrodzenia w roku 2014 zgodnie Wytycznymi Ministra Finansów z maja 2012 roku (3.962 PLN)• przyjęcie kosztu pracodawcy na poziomie 22,48%	<u>5.939.652,9 PLN</u>

Do tego kosztu dano jednorazowy koszt związany z utworzeniem nowych stanowisk, związane z ich wyposażeniem. Przyjęto koszt na poziomie 6,5 tys. PLN. Brak jest jednak podania podstawy oszacowania przyjętej kwoty. Można jedynie zakładać, że jest to koszt zakupu biurka, krzesła, komputera i monitora, wstępnych badań lekarskich oraz szkolenia dla nowo zatrudnianych pracowników. Przy założeniu ww. elementów kwota 6,5 tys. PLN na jednego nowozatrudnionego pracownika jest wiarygodna²⁷. Należy nadmienić, że w tym przypadku również łączna, podana kwota różni się nieco od iloczynu 6,5 tys. i zakładanej liczby nowozatrudnionych pracowników (46

²⁷ Koszt biurka i krzesła można założyć na poziomie ok. 1 tys. PLN (<http://mebledlabiura.pl>), koszt zestawu komputerowego (w skład którego wchodzi jednostka centralna, akcesoria, monitor, monitor, urządzenie wielofunkcyjne) na poziomie ok. 4 tys. PLN (źródło: http://www.pzn-mazowsze.org.pl/zes_wzor.htm), koszt badań do pracy to ok. 200 PLN (<http://www.lekarzpracy.pl>), koszt szkolenia to ok. 1,5 tys. PLN (oszacowany na podstawie informacji o koszcie dotychczas przeprowadzonych szkoleń, podanych w OSR).

osób). Różnica ta może wynikać z kwestii zaokrągleń. Ponownie zakładając brak wzrostu wydajności pracy pracowników Urzędu Marszałkowskiego kwota jednorazowego kosztu związanej ze zwiększeniem zatrudnienia zwiększy się do poziomu 663 tys. PLN (z 299 tys. PLN, przy założeniu wzrostu wydajności pracowników).

Wydaje się, że wskazane byłoby dodanie jeszcze stałych kosztów rocznych związanych z tworzeniem nowych miejsc pracy. Wśród głównych, dodatkowych kosztów należy uwzględnić koszty dodatkowej powierzchni biurowej dla nowych pracowników, świadczeń socjalnych (takich jak m.in. świadczenia urlopowe). Zgodnie z obowiązującymi przepisami²⁸ na pracownika biurowego powinno przypadać minimum 13 m³ oraz minimum 2 m² wolnej powierzchni biurowej. Cena wynajmu powierzchni biurowej razem z kosztami eksploatacyjnymi w miastach wojewódzkich w roku 2011²⁹ wynosiły 10 EUR/m²/miesiąc. Przyjmując kurs na poziomie 3,77 EUR/PLN³⁰ daje to 37,7 PLN/m²/miesiąc. W zakresie kosztów świadczeń socjalnych należy przyjąć przynajmniej koszty związane ze świadczeniami urlopowymi (minimalnie 500 PLN/osoba/rok). Zatem dodatkowe, roczne koszty związane z zatrudnieniem nowych pracowników powinny kształtować się na poziomie:

- przy założeniu wzrostu wydajności pracowników (konieczność zatrudnienia 46 osób): 64.620,8 PLN
- przy założeniu braku wzrostu wydajności pracowników (konieczność zatrudnienia 102 osób): 143.289,6 PLN

²⁸ Między innymi:

- rozporządzenie ministra pracy i polityki socjalnej z 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (ogólne przepisy bhp),
- rozporządzenie ministra infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (RMI),
- rozporządzenie ministra pracy i polityki socjalnej z 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe (BHP przy komputerach).

²⁹ Ceny minimalne wynajmu nieruchomości za „Raport z Rynku Nieruchomości 2012 Polska Warszawa, Kraków, Katowice, Gdańsk, Poznań, Łódź”, Ober Haus Agencja Nieruchomości

³⁰ Prognoza kursu EUR/PLN za „Wytycznymi dotyczącymi stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw Aktualizacja – Maj 2012”, Ministerstwo Finansów

Proponowane zmiany ustawy prawo ochrony środowiska z jednej strony zdejmują ze starostów obowiązek wydawania pozwoleń zintegrowanych, z drugiej jednak przez dodanie Art. 101c nakładają na nich nowe obowiązki:

„Art. 101c.

1. Starosta dokonuje identyfikacji terenów, na których prowadzona była przed 30 kwietnia 2007 r. działalność mogąca z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi i dokonuje wstępnej oceny występowania zanieczyszczenia gleby i ziemi na tych terenach.
2. Starosta sporządza listę terenów, na których stwierdził występowanie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.
3. Władający powierzchnią ziemi na wniosek starosty udostępnia wszelkie dostępne informacje o występowaniu historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi oraz jego możliwych źródłach.
4. Lista, o której mowa w ust. 2, zawiera następujące informacje na temat każdego z zanieczyszczonych terenów:
 - 1) wskazanie adresu, numerów działek ewidencyjnych i powierzchni;
 - 2) aktualnego i planowanego sposobu użytkowania gruntów;
 - 3) działalności prowadzonej obecnie na zanieczyszczonym terenie;
 - 4) działalności prowadzonych na zanieczyszczonym terenie w przeszłości, o ile takie informacje są dostępne;
 - 5) właściwości gleby na danym terenie;
 - 6) rodzaju zanieczyszczenia, w tym stwierdzonej zawartości w glebie i w ziemi substancji powodujących ryzyko;
 - 7) remediacji prowadzonej obecnie i w przeszłości na danym terenie;
 - 8) obowiązku do przeprowadzenia remediacji;
 - 9) władającego powierzchnią ziemi.
5. Starosta dokonuje aktualizacji listy, o której mowa w ust. 2, raz na 2 lata.
6. Starosta przekazuje listę regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska raz na 2 lata.”

Można zakładać, że nowy obowiązek będzie wykonywany przez pracowników dotychczas odpowiedzialnych za wydawanie pozwoleń zintegrowanych. Dzięki temu zmiana ustawy powinna być neutralna dla budżetów na poziomie starostw.

Pozostałe, proponowane zmiany w zakresie obowiązków i uprawnień Urzędów Marszałkowskich

oraz Starostw Powiatowych mają bardziej charakter porządkujący, redakcyjny. Nie powinny wywołać wpływu na budżety samorządów.

W zakresie wpływu nowelizacji ustawy na inwestorów proponowane zmiany będą szczególnie odczuwalne dla przedstawicieli nowych branż, dla których będzie wymagane pozwolenie zintegrowane. Należy jednak zakładać, że obecnie instalowane instalacje zazwyczaj spełniają rygorystyczne wymogi ochrony środowiska, zatem spełnienie wymagań BAT nie powinno wiązać się dla nich, co do zasady, z koniecznością ponoszenia większych nakładów inwestycyjnych. Kłopot mogą mieć jedynie przedsiębiorcy korzystający ze starszych typów instalacji. Należy jednak pamiętać, że obecnie w Polsce cały czas trwa jeszcze proces opracowywania (identyfikacji) BAT. Z tego powodu trudno jest oszacować koszty, jakie będą musieli ponieść inwestorzy w związku z przepisami wprowadzanymi przez zmianę ustawy. Na pewno ustawa powinna, co do zasady, ułatwić przedsiębiorcom staranie się o uzyskanie pozwolenia zintegrowanego w zakresie:

1. łatwości z określeniem organu właściwego do wydania pozwolenia zintegrowanego
2. potencjalnego podwyższenia jakości wydawanych pozwoleń
3. potencjalnego ujednoczenia wymagań odnośnie uzyskiwania pozwoleń zintegrowanych a co za tym idzie warunków konkurencji

Dla relacji samorządu powiatowego z inwestorami natomiast minusem może być ujednoczenie wymagań odnośnie uzyskiwania pozwoleń zintegrowanych, przez które starostwa utracą potencjalną możliwość „wspierania” przedsiębiorców przy uzyskaniu pozwoleń zintegrowanych na terenie danego samorządu (a co za tym idzie utratę jednego z potencjalnych czynników uzyskiwania przewagi konkurencyjnej nad innymi starostwami).

Ponadto wydłużenie czasu, na który może zostać wydane pozwolenie zintegrowane (według propozycji zawartej w projekcie w przypadku pozwoleń wydawanych dotychczas na okres nie dłuższy niż 10 lat, pozwolenie wydawane będzie na czas nieoznaczony) na pewno zmniejszy koszty

po stronie przedsiębiorców (m.in. koszty opłat administracyjnych) oraz u samorządów (czas pracy pracowników wydających pozwolenie po 10 latach).

W propozycji zmian do ustawy również zmieniono w Art. 210 kwotę opłaty rejestracyjnej z 3.000 EUR na kwotę podaną w polskich złotych: 12.000 PLN. Jako główną zaletę takiego rozwiązania jest zniesienie potencjalnej dodatkowej trudności dla przedsiębiorców związanej z koniecznością przeliczania opłaty podanej w EUR na PLN. Jednak tak naprawdę, to rozwiązanie jest dobre dla przedsiębiorców jak euro jest droższe niż 4 złote. Ponadto to rozwiązanie ogranicza również ryzyko kursowe dla przedsiębiorców związane z deprecjacją złotówki. Analizując jednak prognozy kursu złotówki w stosunku do euro zaprezentowane w „Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw Aktualizacja – Maj 2012” zakładające aprecjację złotówki w długim okresie (do 3,77 PLN/EUR w 2014 r. oraz 3,62 PLN/EUR w 2015 r.), takie rozwiązanie jest niekorzystne dla przedsiębiorców. Odnosząc się natomiast do projekcji zaprezentowanych przez NBP lipcu 2012 roku, w których kurs złotówki w stosunku do euro w roku 2014 powinien być na poziomie ponad 4 PLN/EUR, to rozwiązanie staje się już korzystne dla przedsiębiorców.

Ustawa będzie wywierała bezpośredni wpływ na budżet państwa poprzez nałożenie na GDOŚ zadania scalenia funkcjonujących w RDOŚ rejestrów do jednolitej formy elektronicznej (wraz z zapewnieniem możliwości uzupełniania rejestru on-line). Koszt takiego zabiegu, w przypadku zlecenia go na zewnątrz można oszacować na poziomie do 60 tys. PLN brutto³¹. Dodatkowo będzie trzeba stworzyć stanowisko pracy, odpowiedzialne za administrowanie rejestrem. W OSR oszacowano ten koszt na podstawie rzeczywistych danych GDOŚ (roczny koszt funkcjonowania stanowiska specjalisty), na poziomie ok. 50 tys. PLN (z jego powiększeniem w pierwszym roku o 20 tys. PLN). Jeśli przyjąć założenia, analogiczne jakie były przy tworzeniu stanowisk w Urzędach Marszałkowskich, koszt utworzenia stanowiska byłby niższy o ok. 20 tys. PLN (na poziomie 54 tys. PLN).

³¹ Jest to zadanie przedmiotowo podobne do zadań zleczanych na zewnątrz przez Ministerstwo Gospodarki jak np. „opracowanie interaktywnej mapy beneficjentów PO IG, uwzględniającej zróżnicowanie branżowe projektów w Polsce i w poszczególnych branżach”, które ma być bazą danych, która będzie potem mogła być uzupełniana on-line. Koszt tego zamówienia MG oszacowało na poziomie 60 tys. PLN brutto.

Zmiany również poruszają kwestię remediacji. W zakresie tworzenia planów i dokonywania remediacji obowiązki nałożono, co do zasady, na władającego ziemią lub sprawcą zanieczyszczeń. Jednak w enumeratywnych przypadkach (patrz art. 101) do remediacji został zobowiązany RDOŚ. W przypadku, gdy remediacja została dokonana z uwagi na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub możliwości zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku (a zatem konieczne było niezwłoczne jej przeprowadzenie), RDOŚ może żądać zwrotu poniesionych kosztów (w tym kosztów badania gleby i ziemi oraz sporządzenia planu remediacji). W proponowanej zmianie również dopuszczono możliwość odstąpienia przez RDOŚ, w uzasadnionych przypadkach, od żądania zwrotu kosztów. Można zatem stwierdzić, że wzrost kosztów po stronie RDOŚ związany z remediacją, będzie zależny od decyzji danego organu.

3. Podsumowanie

Główną zmianą przedmiotowej ustawy, która będzie miała wpływ na sektor finansów publicznych jest skupienie w kompetencjach Marszałków Województw uprawnień do wydawania pozwoleń zintegrowanych (poprzez przeniesienie z kompetencji Starostów uprawnień do wydawania części pozwoleń). Zwiększenie zakresu kompetencji w Urzędach Marszałkowskich będzie wiązało się ze zwiększeniem spraw, w których wymagane jest wydanie pozwolenia zintegrowanego. Będzie to skutkowało koniecznością zwiększenia zatrudnienia w Urzędach. Istotnym czynnikiem, który będzie wiązał się liczba urzędników, których trzeba zatrudnić będzie możliwość zwiększenia ich wydajności (liczby obsługiwanych spraw). W poniżej tabeli przedstawiono koszty związane z zatrudnieniem nowych pracowników w zależności od możliwości zwiększenia ich wydajności.

Tabela. Oszacowanie kosztów związanych z zatrudnieniem nowych pracowników w Urzędach Marszałkowskich związane z przejściem kompetencji w zakresie wydawania pozwoleń zintegrowanych

	Zwiększona wydajność pracowników (obsługiwanie 25 spraw) i skrócenie czasu wydania jednego pozwolenia => zatrudnienie 46 pracowników		Utrzymanie dotychczasowego poziomu wydajności przez pracowników i czasu wydania jednego pozwolenia => zatrudnienie 102 pracowników	
	2014	2015	2014	2015
Roczne koszty wynagrodzeń (brutto brutto)	2.678.667,0 PLN	2.313.984,0 PLN	5.939.652,9 PLN	5.131.008,0 PLN
Jednorazowy koszt zatrudnienia pracowników	299.000 PLN	0 PLN	663.000 PLN	0 PLN
Stałe miesięczne koszty związane z zatrudnieniem nowych pracowników	64.620,8 PLN	64.620,8 PLN*	143.289,6 PLN	143.289,6 PLN*
RAZEM	2.677.604,8 PLN	2.378.604,8 PLN	5.937.297,6 PLN	5.274.297,6 PLN

*założenie stabilności kosztów wynajmu (uzyskane dzięki zawarciu długofalowych umów) oraz wypłat na świadczenie urlopowe

Źródło: Opracowanie własne

Duże znaczenie na koszty wprowadzanych zmian będzie miała motywacja pracowników do zwiększenia wydajności (zwiększenie liczby rozpatrywanych spraw do 25) oraz uzyskanie realne skrócenia czasu wydawania pozwolenia.

Zmiany ustaw nie powinny mieć wpływu na budżety samorządów powiatowych oraz gminnych.

W chwili obecnej, gdy jeszcze trwa proces ustalania BAT, trudne jest oszacowanie skutków finansowych dla inwestorów. Można jednak zakładać, że zmiany nie powinny wywołać istotnych skutków finansowych dla inwestorów, ze względu na potencjalne spełnianie wymogów w zakresie ochrony środowiska przez nowe instalacje. W przypadku przedsiębiorców posiadających starsze instalacje, proponowane zmiany mogą powodować istotne koszty. Nowelizacja ustawy natomiast ułatwi inwestorom staranie się o pozwolenie zintegrowane w zakresie ujednoczenia wymagań odnośnie instalacji oraz jasnemu zdefiniowaniu organu wydającego pozwolenia (oszczędność czasu).

Proponowana zmiana ustawy także wpływa na roczne koszty funkcjonowania GDOŚ o ok. 50 tys. PLN, związane z koniecznością zatrudnienia osoby odpowiedzialnej za prowadzenie scalonych w jeden rejestrów RDOŚ (przy wydatku z jego uruchomieniem na poziomie ok. 80 tys. PLN).