

15 lipca 2014 r.

Ograniczona redukcja emisji przemysłowych

Opinia w przedmiocie transpozycji wybranych postanowień
Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE
z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych

15 lipca 2014 r.

Spis treści:

1.	Wstęp.....	3
2.	Korzyści dla ludzi i środowiska wynikające z dyrektywy o emisjach przemysłowych.....	4
3.	Przedmiot i zakres zastosowania dyrektywy o emisjach przemysłowych.....	5
4.	Zasady ogólne dyrektywy o emisjach przemysłowych.....	6
5.	Proces legislacyjny związany z transpozycją dyrektywy o emisjach przemysłowych.....	7
6.	Nieprawidłowości związane z transpozycją wybranych postanowień dyrektywy o emisjach przemysłowych.....	9
6.1.	Nieprawidłowa transpozycja obowiązku remediacji.....	10
6.2.	Obowiązek uzyskania nowych pozwoleń zintegrowanych.....	14
6.3.	Obowiązek sporządzania raportu początkowego.....	16
6.4.	Odstępstwa od granicznych wielkości emisyjnych.....	17
6.5.	Stosowanie dotychczas opublikowanych konkluzji BAT.....	18
6.6.	Procedura zmiany pozwolenia zintegrowanego.....	20
6.7.	Zawartość wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego.....	21
6.8.	Okres obowiązywania nowych pozwoleń zintegrowanych.....	21
6.9.	Nieprawidłowości związane z transpozycją przepisów szczególnych dotyczących obiektów energetycznego spalania.....	22
7.	Potencjalne naruszenie zasad konkurencji na jednolitym rynku.....	23
8.	Streszczenie.....	24

15 lipca 2014 r.

1 Wstęp

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza transpozycji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (wersja przekształcona) (Tekst mający znaczenie dla EOG)¹. Powyższe zagadnienie zasługuje na uwagę z powodu wpływu, jaki redukcja emisji ma dla ochrony zdrowia ludzkiego, długofalowych korzyści ekonomicznych oraz ochrony środowiska naturalnego.

Skażenia gleby, wody i powietrza prowadzą do negatywnych skutków dla środowiska naturalnego i ludzi zamieszkujących obszar, w którym zostały przekroczone standardy emisji. Zgodnie z najnowszym raportem dotyczącym jakości powietrza w Europie², dziewięciu na dziesięciu mieszkańców miast w Unii Europejskiej jest narażonych na oddziaływanie co najmniej jednego z najbardziej szkodliwych zanieczyszczeń powietrza na poziomie uznanym za niebezpieczny dla zdrowia przez Światową Organizację Zdrowia³.

Straty, które powoduje zanieczyszczenie powietrza, w tym choroby mieszkańców Unii Europejskiej, są szacowane między 330 a 940 mld euro rocznie dla całej gospodarki unijnej⁴. Ponadto, szkody dotyczące upraw i budynków wynoszą 23 mld euro rocznie. Szacuje się przy tym, że korzyści dla zdrowia ludzi z realizacji polityki klimatycznej Unii Europejskiej wyniosą około 40 mld euro rocznie. Jest to ponad 12 razy więcej niż koszty redukcji zanieczyszczeń, które szacuje się na 3,4 mld euro rocznie w roku 2030. Ocenia się również, że korzyści zdrowotne dla społeczeństwa spowodują zaoszczędzenie około 40-140 mld euro kosztów zewnętrznych i około 3 mld euro kosztów bezpośrednich ze względu na większą wydajność siły roboczej, niższe koszty opieki zdrowotnej, wyższe plony oraz mniejsze zniszczenia budynków⁵.

Należy też wskazać, że to właśnie duże obiekty energetycznego spalania w znacznym stopniu są źródłem emisji substancji zanieczyszczających. Dlatego też prawodawca unijny uznał, że: "niezbędne jest ustalenie bardziej rygorystycznych dopuszczalnych wielkości emisji na poziomie Unii dla niektórych kategorii obiektów energetycznego spalania i substancji zanieczyszczających"⁶. Dochowanie szczególnej staranności przy realizacji zobowiązań traktatowych w zakresie polityki klimatycznej UE jest sprawą tym bardziej istotną, że Komisja Europejska prowadzi przeciwko Polsce (została wydana uzasadniona opinia⁷) postępowanie z tytułu braku transpozycji dyrektywy o emisjach przemysłowych. Istnieje zatem realne zagrożenie zasądzeniem kary finansowej na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE. Celem niniejszej analizy jest zasygnalizowanie ewentualnych sprzeczności między uchwalaną w dniu 11 lipca 2014 r. Ustawą o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (dalej jako "ustawa implementująca") a zapisanymi w dyrektywie mechanizmami redukcji emisji przemysłowych. Podjęcie takiej analizy jest o tyle zasadne, że wspomniana ustawa oczekuje

¹ Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17, dalej jako: „dyrektywa o emisjach przemysłowych”.

² Air quality in Europe — 2013 report, European Environment Agency, Copenhagen 2014.

³ <http://www.eea.europa.eu/pl/pressroom/newsreleases/zanieczyszczenie-powietrza-w-europie-wciaz>, dostęp dnia 9 maja 2014 r.

⁴ Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the documents..., s.106.

⁵ Komisja Europejska, Komunikat prasowy Bruksela, 18 grudnia 2013 r., Środowisko: Nowy pakiet polityczny w celu zagwarantowania czystego powietrza w Europie, źródło: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1274_pl.htm.

⁶ Motyw 29 preambuły do dyrektywy o emisjach przemysłowych.

⁷ Oznacza to, że dotychczasowe wyjaśnienia władz polskich nie usatysfakcjonowały Komisji Europejskiej i kolejnym etapem postępowania może być złożenie skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

15 lipca 2014 r.

obecnie na podpis Prezydenta RP i promulgację, przez co wprowadzenie dalszych zmian do tekstu normatywnego nie jest możliwe w ramach tej procedury ustawodawczej. Do najważniejszych wniosków opisanych w niniejszej analizie należą następujące stwierdzenia:

- nieprawidłowo został określony obowiązek przeprowadzenia remediacji terenu objętego działalnością operatora;
- nie jest zgodne z dyrektywą o emisjach przemysłowych odsunięcie w czasie osiągnięcia zakładanego przez dyrektywę skutku poprzez odroczenie do 27 miesięcy po wejściu w życie projektu ustawy rozpoczęcia funkcjonowania mechanizmu zmiany dotychczasowych pozwoleń zintegrowanych oraz zawężenie obowiązku sporządzania raportu początkowego;
- nie jest zgodne z prawem unijnym rozszerzenie zakresu zastosowania dopuszczalnych odstępstw od granicznych wielkości emisyjnych;
- nie są zgodne z dyrektywą o emisjach przemysłowych regulacje krajowe zmierzające do odsunięcia w czasie ewentualnych obciążeń finansowych i organizacyjnych dla operatorów;
- ponadto, przyjęty w znowelizowanej ustawie okres obowiązywania nowych pozwoleń zintegrowanych nie sprzyja realizacji celów dyrektywy o emisjach przemysłowych.

Rozwiązania przyjęte w toku transpozycji mogą doprowadzić nie tylko do znacznego odsunięcia w czasie stosowania mechanizmu kontroli emisji przemysłowych, ale też kwestionują osiągnięcie celu zakładanego przez dyrektywę o emisjach przemysłowych. Wprowadzenie w życie przyjętych niedawno rozwiązań przyczyni się jedynie do selektywnej i nie wystarczającej ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego.

2 Korzyści dla ludzi i środowiska wynikające z dyrektywy o emisjach przemysłowych

Zagrożenie emisjami przemysłowymi ma konsekwencje zarówno zdrowotne jak i ekonomiczne. Szacuje się, że z powodu zanieczyszczeń powietrza i przekroczenia dopuszczalnych standardów emisji co roku przedwcześnie umiera 406 000 mieszkańców Unii Europejskiej. Jest to dziesięciokrotnie więcej niż liczba zgonów spowodowanych wypadkami samochodowymi⁸. Ponadto, utrzymujące się zanieczyszczenia powietrza skracają życie przeciętnego mieszkańca Unii Europejskiej o 8,6 miesiąca⁹. Stąd też Komisarz UE ds. środowiska Janez Potočnik, określił zanieczyszczenia powietrza mianem "niewidzialnego zabójcy"¹⁰. Szkodliwość zanieczyszczeń powietrza powinna zatem skłaniać do promowania rozwoju czystego przemysłu i ograniczania emisji wytwarzanych przez dotychczasowe instalacje. Do podjęcia takich działań skłania w szczególności fakt, że najbardziej narażonymi na ubytki na zdrowiu spowodowane

8 Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the documents Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - a Clean Air Programme for Europe Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from medium combustion plants Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants and amending Directive 2003/35/EC Proposal for a Council Decision on the acceptance of the Amendment to the 1999 Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone {COM(2013)917} {COM(2013)918} {COM(2013)919} {COM(2013)920} {SWD(2013)532}, Brussels, XXX, SWD(2013)531, s. 18, źródło: http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/clean_air/Impact_assessment_en.pdf.

9 European Commission, Press release, Brussels, 31 January 2013, Environment: Newly found health effects of air pollution call for stronger EU air policies, źródło: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-72_en.htm.

10 Komisja Europejska, Komunikat prasowy Bruksela, 18 grudnia 2013 r., źródło: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1274_pl.htm.

15 lipca 2014 r.

zanieczyszczeniami powietrza są dzieci, osoby cierpiące na dolegliwości astmatyczne i osoby w zaawansowanym wieku¹¹.

Doniosłość ochrony jakości powietrza i środowiska naturalnego przed szkodliwymi emisjami znajduje swój wyraz również w coraz większej świadomości społecznej. Ponad połowa mieszkańców Unii Europejskiej (56% ankietowanych) jest przekonana co do tego, że w ciągu ostatnich 10 lat jakość powietrza uległa pogorszeniu. Jednocześnie należy podkreślić bardzo silne wsparcie uczestników badania dla podjęcia przez Unię Europejską dalszych działań mających na celu poprawę jakości powietrza i ograniczenie emisji (79% ankietowanych). Ponadto o zwiększeniu świadomości społecznej świadczy że spośród osób, które wiedziały o istnieniu unijnych norm jakości powietrza i krajowych pułapów emisji (jedna czwarta ankietowanych), większość (odpowiednio 58% ankietowanych i 51% ankietowanych) była zdania, że powinny one zostać wzmocnione¹².

Poprawna transpozycja i implementacja dyrektywy o emisjach przemysłowych jest nie tylko obowiązkiem prawnym. Zgodnie bowiem z wyrokiem sygn. C-237/07, celem prawidłowej transpozycji obowiązków redukcji emisji jest ochrona życia i zdrowia ludzkiego¹³. Z powyższych względów prawidłowa transpozycja dyrektywy o emisjach przemysłowych jest niezwykle istotna. Realizacja wynikających z niej zobowiązań uwzględnia takie fundamentalne wartości jak życie i zdrowie ludzkie, a ponadto, długookresowe korzyści ekonomiczne oraz silne wsparcie społeczne dla poprawy jakości powietrza i redukcji szkodliwych emisji.

3 Przedmiot i zakres zastosowania dyrektywy o emisjach przemysłowych

Celem dyrektywy o emisjach przemysłowych jest zapobieganie zanieczyszczeniom wynikającym z działalności przemysłowej, ich redukcja i wyeliminowanie zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, a także zadośćuczynienie zasadzie zapobiegania zanieczyszczeniom¹⁴. Zadanie to może zostać zrealizowane jedynie przy zachowaniu podejścia zintegrowanego tj. takiego, które prowadzi do całościowego zapobiegania emisjom do powietrza, wody i gleby oraz ich kontroli, gospodarowania odpadami, zwiększania efektywności energetycznej i zapobiegania wypadkom¹⁵. Osiągnięcie celów zakładanych przez dyrektywę o emisjach przemysłowych było dotychczas realizowane za pomocą siedmiu innych dyrektyw¹⁶.

¹¹ Komisja Europejska, Komunikat prasowy Bruksela, 18 grudnia 2013 r., Środowisko: Nowy pakiet polityczny w celu zagwarantowania czystszej powietrza w Europie, źródło: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1274_pl.htm.

¹² Komisja Europejska, Komunikat prasowy Bruksela, 8 stycznia 2013 r., Środowisko: Europejczycy żądają skuteczniejszej unijnej polityki w zakresie jakości powietrza, źródło: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-6_pl.htm.

¹³ Wyrok Trybunału z dnia 25 lipca 2008 r. Dieter Janecek przeciwko Freistaat Bayern, sygn. C-237/07, Zb. Orz. str. I-06221, pkt 37 i n.

¹⁴ Motyw 2 preambuły dyrektywy o emisjach przemysłowych.

¹⁵ Motyw 3 preambuły dyrektywy o emisjach przemysłowych.

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. UE L 24 z 29.01.2008, str. 8); Dyrektywa 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady 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); Dyrektywa 2000/76/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów (Dz. Urz. L 332 z 28.12.2000, str. 91); Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 35); 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); Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 4, str. 118); Dyrektywa Rady 78/176/EWG z dnia 20 lutego 1978 r. w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu (Dz. Urz. L 54 z 25.02.1978, str. 19); Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 1, str. 71); Dyrektywa Rady 82/883/EWG z dnia 3 grudnia 1982 r. w sprawie procedur nadzorowania i monitorowania środowiska naturalnego w odniesieniu do odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu (Dz. Urz. L 378 z 31.12.1982, str. 1); Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 13, t. 6, str. 367); Dyrektywa Rady 92/112/EWG z dnia 15 grudnia 1992 r. w sprawie procedur harmonizacji programów

15 lipca 2014 r.

Uznano jednakże, iż koniecznym jest przekształcenie dotychczasowych regulacji w jeden spójny akt prawny. Jest to podejście zgodne z ogólnym kierunkiem działań prawodawcy unijnego dążącego do uproszczenia i wyjaśnienia istniejących przepisów, zmniejszenia niepotrzebnych obciążeń administracyjnych oraz realizacji wniosków zawartych w dotychczasowych komunikatach Komisji Europejskiej¹⁷.

Dyrektywa znajduje zastosowanie w następujących rodzajach działalności gospodarczej: przemysł energetyczny, produkcja i obróbka metali, przemysł mineralny, przemysł chemiczny, gospodarka odpadami, produkcja pulpy drzewnej, papieru lub tektury, płyt drewnopodobnych, obróbka wstępna i barwienie włókien albo materiałów włókienniczych, garbowanie skór, prowadzenie rzeźni, obróbka i przetwórstwo surowców pochodzenia: zwierzęcego, roślinnego, oraz surowców pochodzenia zwierzęcego i roślinnego (art. 1 dyrektywy o emisjach przemysłowych). W odniesieniu do instalacji energetycznych (obiektów energetycznego spalania), dyrektywa zawiera specjalne regulacje obejmujące zakresem zastosowania te, których całkowita nominalna moc dostarczona w paliwie jest równa lub większa niż 50 MW, niezależnie od rodzaju wykorzystanego paliwa (art. 28 dyrektywy o emisjach przemysłowych). Szacuje się, że wymogi określone w dyrektywie o emisjach przemysłowych znajdują zastosowanie w ponad 50 tys. zakładów na terenie Unii Europejskiej¹⁸. Na obszarze Polski zakresem regulacji zostanie objętych około 3 500 instalacji¹⁹.

4 Zasady ogólne dyrektywy o emisjach przemysłowych

Dyrektywa o emisjach przemysłowych ma realizować następujące zasady ogólne: 1) zintegrowane podejście; 2) wykorzystywanie najlepszych dostępnych technik (BAT); 3) elastyczność; 4) kontrola; 5) partycypacja społeczna²⁰.

1. Zintegrowane podejście oznacza całościowe uregulowanie kwestii emisji zanieczyszczeń wytwarzanych przez zakłady i instalacje produkcyjne. Wyrazem niniejszego założenia jest zobowiązanie do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby żadna instalacja albo obiekt energetycznego spalania, spalania odpadów lub współspalania odpadów nie był eksploatowany bez pozwolenia (art. 4 ust. 1 dyrektywy o emisjach przemysłowych).
2. Kolejną zasadą, którą kierował się prawodawca unijny jest wykorzystywanie najlepszych dostępnych technik. Ujęte w zezwoleniu warunki prowadzenia instalacji emitującej muszą

mających na celu ograniczenie i ostateczną eliminację zanieczyszczeń powodowanych przez odpady pochodzące z przemysłu ditlenku tytanu (Dz. Urz. L 409 z 31.12.1992, str. 11; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 2, str. 170).

17 Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego Strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza COM(2005) 446 końcowy, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów - Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby COM/2006/0231 końcowy.

18 Źródło: http://ec.europa.eu/dgs/jrc/index.cfm?id=1410&dt_code=NWS&obj_id=18640&ori=RSS.

19 Dyrektywa IED (art. 3 pkt 3) w następujący sposób definiuje pojęcie instalacji: „stacjonarną jednostkę techniczną, w której prowadzony jest co najmniej jeden rodzaj działalności [...], oraz wszystkie inne bezpośrednio związane czynności prowadzone na tym samym miejscu, które mają techniczny związek z działalnością wymienioną w tych załącznikach i które mogłyby mieć wpływ na emisje i zanieczyszczenie”. Zgodnie z załączoną do projektu ustawy Oceną Skutków Regulacji, nie jest możliwe całościowe oszacowanie kosztów dostosowania tych instalacji do nowych standardów emisji pyłów, dwutlenku siarki oraz tlenków azotu. Tytułem przykładu można jedynie wskazać sytuację opisywaną przez wnioskodawcę, który szacuje, że: „[d]ostosowanie instalacji do nowych wymagań w zakresie emisji do powietrza w przypadku huty szkła opakowaniowego, poprzez wyposażenie w filtr workowy i zastosowanie niekatalitycznych metod redukcji tlenków azotu, może więc wiązać się z kosztami rzędu 1,3 mln euro. W przypadku zastosowania elektrofiltrów i metod katalitycznych koszt ten może przekroczyć 2 mln euro” Por. Uzasadnienie do druku sejmowego nr 2162, s. 135.

20 <http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ied/legislation.htm> data dostępu, 24.02.1014 r.

15 lipca 2014 r.

opierać się na najlepszych dostępnych technikach (dalej jako: „BAT”). Konkluzje BAT²¹ powinny być punktem odniesienia dla ustalania dozwolonych limitów emisji. BAT są ustalane w wyniku procesu wymiany informacji między Komisją a wyspecjalizowanymi jednostkami utworzonymi w państwach członkowskich. Wyniki tego procesu są publikowane jako konkluzje BAT oraz dokumenty referencyjne BAT (dalej jako: „BREF”)²².

3. Elastyczność zastosowana w konstruowaniu dyrektywy o emisjach przemysłowych oznacza obdarzenie państw członkowskich możliwością wprowadzania pewnych odstępstw skalkulowanych na podstawie rażącej dysproporcji kosztów ekonomicznych wprowadzania standardów ujętych w konkluzjach BAT oraz korzyści odniesionych tą drogą przez środowisko naturalne. Należy jednak już w tym miejscu podkreślić, że ustanowione przez prawodawcę unijnego wyjątki należy interpretować w świetle ogólnego celu regulacji. Nie mogą one tym samym być interpretowane rozszerzająco²³. Nie jest dopuszczalne ich rozszerzanie (dotyczy to zarówno zakresu zastosowania wyjątków zapisanych w dyrektywie jak i tworzenia nowych) na etapie transpozycji dyrektywy.
4. Państwa członkowskie zostały zobligowane do wprowadzenia zintegrowanych i skutecznych systemów kontroli przestrzegania standardów BAT przez instalacje, którym udzielono już zezwolenia. Wyrazem tej zasady jest np. art. 8 i art. 21 ust. 5 dyrektywy o emisjach przemysłowych.
5. Partycypacja społeczna została wyrażona w dyrektywie o emisjach przemysłowych poprzez umożliwienie zgłaszania opinii przez podmioty zainteresowane, otrzymywania przez te podmioty treści zezwoleń, wyników przeprowadzonych kontroli i danych umieszczonych w Europejskim Rejestrze Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń. Wyrazem realizacji tej zasady jest np. art. 13 i art. 55 ust. 1 dyrektywy o emisjach przemysłowych²⁴.

5 Proces legislacyjny związany z transpozycją dyrektywy o emisjach przemysłowych

Termin wejścia w życie dyrektywy o emisjach przemysłowych został ustalony na dzień 6 stycznia 2011 r. (art. 83 dyrektywy o emisjach przemysłowych). Termin transpozycji

²¹ Konkluzje BAT są dokumentem formułującym 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 (art. 3 pkt 12 dyrektywy o emisjach przemysłowych).

²² Konkluzje BAT są dokumentami zakresowo szerszymi niż dokumenty referencyjne BAT. Konkluzje BAT oznaczają bowiem: „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” (art. 3 pkt 12 dyrektywy o emisjach przemysłowych). Podczas gdy „dokument referencyjny BAT” oznacza: „dokument będący wynikiem wymiany informacji zorganizowanej zgodnie z art. 13, sporządzony dla określonych rodzajów działalności opisujący zwłaszcza stosowane techniki, aktualne poziomy emisji i konsumpcji, techniki uwzględniane przy okazji ustalania najlepszych dostępnych technik, a także konkluzje dotyczące BAT oraz wszelkie nowe techniki ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów wymienionych w załączniku III (art. 2 pkt 11 dyrektywy o emisjach przemysłowych). Przykładowo, dokument Konkluzje BAT w odniesieniu do produkcji cementu, wapna i tlenku magnezu zawiera następujące dokumenty referencyjne BAT: Emisje z miejsc magazynowania (EFS), Ogólne zasady monitorowania (MON), Przetwarzanie odpadów (WT), Efektywność energetyczna (ENE), Ekonomia i efekty wzajemnych powiązań pomiędzy różnymi komponentami środowiska (ECM).

²³ Wyrok Trybunału z dnia 22 kwietnia 2010 r. Komisja Europejska przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, sygn. C-346/08, Zb. Orz. str. I-03491, pkt 39, Wyrok Trybunału z dnia 29 kwietnia 2004 r. Postępowanie karne przeciwko Felix Kapper, sygn. C-476/01, Rec. s. I-5205, pkt 72, Wyrok Trybunału z dnia 10 września 2002 r. Ambulanter Pflegedienst Kügler GmbH przeciwko Finanzamt für Körperschaften I in Berlin, sygn. C-141/00, Zb. Orz. str. I-6833, pkt 28.

²⁴ Należy pamiętać, że uregulowania dyrektywy o emisjach przemysłowych są kompatybilne z dotychczasowymi uprawnieniami organizacji społecznych do udziału w postępowaniu administracyjnym.

15 lipca 2014 r.

postanowień dyrektywy o emisjach przemysłowych wyznaczono na dzień 7 stycznia 2013 r. W odniesieniu do dotychczas istniejących instalacji, które były objęte obowiązkiem zapewnienia odpowiednich standardów emisji, przepisy dyrektywy o emisjach przemysłowych powinny zostać zastosowane od dnia 7 stycznia 2014 r. W odniesieniu do instalacji, co do których dopiero dyrektywa o emisjach przemysłowych wprowadza obowiązek zadośćuczynienia standardom określonym w BREF, obowiązek dostosowania został wyznaczony do dnia 7 lipca 2015 r. Całkowity proces implementacji dyrektywy o emisjach przemysłowych powinien zakończyć się do dnia 1 stycznia 2016 r. (art. 30 dyrektywy o emisjach przemysłowych).

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 czerwca 2020 r. państwa członkowskie mogą stosować przejściowy plan krajowy obejmujący obiekty energetycznego spalania, którym udzielono pierwszego pozwolenia przed dniem 27 listopada 2002 r. lub których operator złożył kompletny wniosek o pozwolenie przed tą datą, pod warunkiem, że obiekt ten oddano do eksploatacji nie później niż w dniu 27 listopada 2003 r. (artykuł 32 dyrektywy o emisjach przemysłowych)²⁵. Przejściowy plan krajowy został zgłoszony przez Rzeczpospolitą Polską 31 grudnia 2012 r. i zaakceptowany przez Komisję Europejską (dalej jako: „KE”) w decyzji z dnia 17 lutego 2014 r. w sprawie powiadomienia przez Rzeczpospolitą Polską o przejściowym planie krajowym, o którym mowa w art. 32 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych²⁶. Rzeczpospolita Polska do tej pory jednak nie notyfikowała krajowych środków wykonawczych²⁷, stąd też KE wystosowała w dniu 17 października 2013 r. uzasadnioną opinię w trybie art. 260 ust. 3 TFUE²⁸. Oznacza to, że Rzeczpospolitej Polskiej grozi nie tylko wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdzający uchybienie zobowiązaniom traktatowym, ale też nałożenie kar finansowych za brak transpozycji dyrektywy do porządku krajowego²⁹.

19 grudnia 2013 r. Minister Środowiska przekazał Radzie Ministrów projekt Ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. Po rozpatrzeniu przez Radę Ministrów projekt ustawy został następnie przekazany Marszałkowi Sejmu (14 lutego 2014 r.) oraz skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu (20 lutego 2014 r.). Projektowi ustawy nadano nr druku 2162. Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 12 marca 2014 r. Następnie projekt został skierowany do dalszych prac w Komisji Nadzwyczajnej do spraw energetyki i surowców energetycznych oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, skąd został skierowany do podkomisji. Komisja sejmowa dnia 27 maja 2014 r. przedstawiła sprawozdanie, większość proponowanych poprawek miała charakter techniczny. 5 czerwca 2014 r. przystąpiono do II czytania na posiedzeniu Sejmu, podczas którego zgłoszono jedną poprawkę merytoryczną, która została przyjęta w toku dalszych prac legislacyjnych. III czytanie projektu ustawy miało miejsce 10 czerwca 2014 r., następnie ustawa została przekazana do Senatu, który zgłosił 12 poprawek z czego 2 miały charakter merytoryczny, a pozostałe koncentrowały się na aspektach redakcyjnych. Przyjęcie poprawek Senatu nastąpiło 11 lipca 2014 r.

25 Zagadnienie realizacji przejściowego planu krajowego nie będzie jednak przedmiotem dalszej analizy w niniejszej opinii.

26 C(2014) 804 final.

27 Poza Polską krajowych środków wykonawczych nie notyfikowały do tej pory tylko Włochy i Słowenia.

28 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) - Prawo wspólnotowe - Dz.Urz. UE C115 z 9 maja 2008 r. str. 47.

29 Komunikat Komisji – Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE, Dz. Urz. UE C 12 z 15.01.2011r.

15 lipca 2014 r.

Obecnie ustawa implementująca oczekuje na podpis Prezydenta RP i promulgację. Oznacza to, że tekst normatywny nie ulegnie już zmianie w toku procedury legislacyjnej zainicjowanej drukiem nr 2162 i można pozwolić sobie na przeprowadzenie niniejszej analizy.

Opisując prace legislacyjne nad ustawą implementującą, warto zwrócić uwagę, że projekt wniesiony przez Radę Ministrów został poddany w dniach od 4 grudnia 2012 r. do 28 grudnia 2012 r. konsultacjom społecznym. Zgodnie z ustawą o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa³⁰ został umieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji i na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska.

Spośród 119 podmiotów, do których został wysłany projekt, swoją opinię przekazało 76 z nich. Wśród podmiotów, które zgłosiły swoje uwagi co do projektu dominowały organy administracji i operatorzy instalacji³¹ (przykładowo: PGNiG Termika S.A., TAURON Wytwarzanie S.A.), bądź też organizacje zrzeszające operatorów instalacji objętych zakresem zastosowania dyrektywy o emisjach przemysłowych (Górnicza Izba Przemysłowo-Handlowa, Hutnicza Izba Przemysłowo-Handlowa, Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych, ZP Górnictwa Węgla Kamiennego, Związek Pracodawców Polskie Szkło, Związek Pracodawców Porozumienie Producentów Węgla Brunatnego). Zainteresowane podmioty zgłosiły łącznie 501 uwag do przedłożenia rządowego, z których część uwzględniono³². Ponadto, Salans D. Oleszczuk Kancelaria Prawnicza Sp.k., Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” oraz Oiler S.A. zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa³³.

6 Nieprawidłowości związane transpozycją wybranych postanowień dyrektywy o emisjach przemysłowych

Analizę ustawy implementacyjnej należy rozpocząć od stwierdzenia, że nie ma on na celu jedynie transponowania przepisów dyrektywy o emisjach przemysłowych. Obrazuje to dość dobrze odwrócona tabela zgodności, w której wyszczególniono te przepisy ustawy, które: „nie stanowią wprost transpozycji prawa UE, natomiast znacząco wpływają na jego stosowanie”³⁴. W projekcie ustawy znajdują się zatem regulacje w istotny sposób wpływające na osiągnięcie głównego celu dyrektywy o emisjach przemysłowych, a będące poza głównym zakresem transpozycji jej przepisów. Jednak nie wszystkie propozycje legislacyjne sprzyjają osiągnięciu celu zakładanego przez dyrektywę o emisjach przemysłowych.

Za niepokojące należy uznać, że wnioskodawca na etapie prac parlamentarnych wprost zadeklarował, że jego celem jest złagodzenie niedogodnych dla operatorów instalacji skutków

³⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414).

³¹ Zgodnie z definicją zapisaną w dyrektywie o emisjach przemysłowych operator oznacza: „każdą osobę fizyczną lub prawną, która prowadzi lub kontroluje w całości lub w części instalację lub obiekt energetycznego spalania, spalarnię odpadów lub współspalarnię odpadów lub, w przypadku gdy jest to przewidziane w prawie krajowym, której powierzono decydujące uprawnienia ekonomiczne dotyczące technicznego funkcjonowania instalacji lub obiektu” (art. 3 pkt 15 dyrektywy o emisjach przemysłowych).

³² Uzasadnienie do druku sejmowego nr 2162, s. 113-120.

³³ Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.

³⁴ Przykładowo art. 9 pkt 17 projektu ustawy. Uregulowania nie związane bezpośrednio z transpozycją dyrektywy o emisjach przemysłowych nie będą głównym przedmiotem niniejszej analizy.

15 lipca 2014 r.

transpozycji dyrektywy o emisjach przemysłowych³⁵. Wyrażony tym samym stosunek do kwestii transpozycji może stać na przeszkodzie dla zasad lojalnej współpracy państw członkowskich oraz skuteczności prawa Unii Europejskiej jako nadrzędnego celu implementacji prawa pochodnego³⁶.

6.1 Nieprawidłowa transpozycja obowiązku remediacji³⁷

Obowiązek przeprowadzenia remediacji terenu jest elementem konkluzji BAT (art. 3 pkt 12 dyrektywy o emisjach przemysłowych) i spoczywa na operatorze instalacji (art. 22 ust 3 dyrektywy o emisjach przemysłowych). Prawodawca unijny nie definiuje jednak samej remediacji, pozostawiając to zadanie państwom członkowskim³⁸. Prawodawca krajowy dotychczas operuje dwoma pojęciami określającymi obowiązek przywrócenia gleby do stanu poprzedzającego jej gospodarczą eksploatację. Zdaniem wnioskodawcy są to: „rekultywacja” oraz „naprawa elementów przyrodniczych”. Wnioskodawca odwołując się w uzasadnieniu do druku sejmowego nr 2162 do tych dwóch pojęć nie zaznaczył jednak, że zarówno definicja „rekultywacji”, jak i „naprawy elementów przyrodniczych”, do których odsyła w uzasadnieniu projektu ustawy od 30 kwietnia 2007 r. nie znajdują miejsca w Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁹ (dalej jako: „POŚ”)⁴⁰.

Niezwykle istotnym w proponowanej definicji remediacji jest rozszerzenie zakresu zastosowania samooczyszczenia jako właściwej metody przeprowadzenia remediacji. Dopuszczenie szerszego stosowania samooczyszczenia jako metody remediacji może nie sprzyjać podejmowaniu przez operatorów jakichkolwiek działań w celu usunięcia lub zmniejszenia ilości substancji powodujących ryzyko⁴¹. Ustanowiony przez ustawę implementującą art. 3 pkt 31b POŚ (art. 1 pkt 2 lit. h ustawy implementującej) wprowadza wprawdzie ograniczenie zastosowania samooczyszczenia do sytuacji, w których samooczyszczenie: „przynosi największe korzyści dla środowiska”. Jednakże jak wynika z uzasadnienia do druku sejmowego nr 2162 samooczyszczenie ma być równoprawną metodą remediacji terenu⁴².

35 „W celu złagodzenia skutków transpozycji dyrektywy o emisjach przemysłowych oraz nieprzekraczania wymogów prawa unijnego w zakresie ochrony powierzchni ziemi jest uzasadnione usunięcie dotychczasowych przepisów zobowiązujących do bezwzględnego utrzymywania i doprowadzania do stanu wymaganego standardami jakości gleby i ziemi.” Uzasadnienie do druku sejmowego nr 2162, s. 23.

36 Wyrok Trybunału z dnia 12 grudnia 2013 r. *Portgás - Sociedade de Produção e Distribuição de Gás SA przeciwko Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território*, sygn. C-425/12, otychczas nieopublikowany w Zbiorze Orzeczeń, pkt 34, Wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 1997 r. *Inter-Environnement Wallonie ASBL przeciwko Région wallonne*, sygn. C-129/96, Rec. s. I-7411, pkt 40.

37 Należy zaznaczyć, że prawne zdefiniowanie pojęcia „remediacja” napotyka na poważne trudności, nie jest ono bowiem wytłumaczone w żadnym z wiążących dokumentów Unii Europejskiej. O remediacji wspomina wprawdzie Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów - Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby COM/2006/0231 końcowy, niemniej również i tam nie znajdujemy definicji tego, czym naprawdę jest remediacja. Można zatem z ostrożną aprobatą przyjąć rozumienie remediacji zaproponowane przez wnioskodawcę sprowadzające się do tłumaczenia znaczenia tego terminu poprzez pryzmat takich pojęć jak rekultywacja i naprawa elementów przyrodniczych.

38 Uzasadnieniem wprowadzenia definicji remediacji zaproponowanej w projekcie ustawy jest odwołanie się do projektu ramowej dyrektywy glebowej, która nie została do tej pory przyjęta.

39 Dz. U. z 2001 nr 62 poz. 627.

40 Warto w tym miejscu wspomnieć, że w obecnym stanie prawnym nie istnieje jedna definicja rekultywacji, która obejmowałaby swym zakresem wszystkie rodzaje działalności. Przykładowo, definicję rekultywacji zawiera natomiast art. 3 pkt 11 Ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. Nr 138, poz. 865), zgodnie z którym, rekultywacja terenu to: „zagospodarowanie terenu, w tym oczyszczanie gruntu, na który miał wpływ obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w taki sposób, aby przywrócić go do właściwego stanu użytkowego i przyrodniczego, ze szczególnym uwzględnieniem jakości gleby, dzięki fauny i flory, siedlisk naturalnych, systemów słodkiej wody oraz krajobrazu”, oraz art. 4 pkt 11 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78), zgodnie z którym poprzez rekultywację gruntów rozumie się: „nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg”.

41 Zgodnie z proponowanym art. 3 pkt 32d POŚ poprzez samooczyszczenie: „rozumie się przez to biologiczne, chemiczne i fizyczne procesy, których skutkiem jest ograniczenie ilości, ładunku, stężenia, toksyczności, dostępności oraz rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w glebie, ziemi i wodach, przebiegające samoistnie, bez ingerencji człowieka, ale których przebieg może być przez człowieka wspomagany”.

42 Uzasadnienie do druku sejmowego nr 2162, s. 22.

15 lipca 2014 r.

Ustawa implementująca rozszerza w stosunku do dyrektywy o emisjach przemysłowych możliwość odstąpienia od przeprowadzenia remediacji o sytuację, w której mogłaby ona spowodować niewspółmiernie wysokie negatywne skutki dla środowiska. Jako argument za przyjęciem takiego rozwiązania, w uzasadnieniu do projektu ustawy implementującej, została wskazana sytuacja, w której na terenie podlegającym obowiązkowi remediacji znajdują się obiekty chronione na podstawie przepisów o ochronie przyrody⁴³. Przyznać trzeba, że brakuje w tym zakresie ukazania rzeczywistych przykładów zaistnienia takiej sytuacji. Ciężko jest bowiem sobie wyobrazić, by teren zakładu emitującego zanieczyszczenia przypominał jednocześnie park krajobrazowy. Ponadto, gdyby wskazać takie przepisy, to powinny one jako *lex specialis* uchylać zastosowanie ogólnych reguł dotyczących remediacji, bez konieczności zawierania w tych drugich bardzo ogólnej i niedookreślonej przesłanki "niewspółmiernie wysokich negatywnych skutków dla środowiska".

Zgodnie z intencją wnioskodawcy, leżącą u podstaw obecnego brzmienia komentowanej regulacji: „Prowadzenie oczyszczania do stanu dopuszczalnej zawartości substancji powodujących ryzyko nie zawsze jest uzasadnione z punktu widzenia analizy kosztów i korzyści, ponieważ usunięcie zagrożenia dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska może zostać osiągnięte poprzez zmniejszenie ilości zanieczyszczeń, ograniczenie ich rozprzestrzeniania się, a nawet prowadzenie długotrwałego samooczyszczania na terenach, na których droga narażenia na substancje powodujące ryzyko nie wskazuje na występowanie zagrożenia przy zachowaniu np. ograniczenia dostępu do terenu lub zmiany jego sposobu użytkowania”⁴⁴. W praktyce oznacza to brak konieczności podejmowania jakichkolwiek działań, poza ogrodzeniem terenu podlegającego remediacji.

Innym rozwiązaniem mogącym budzić poważne wątpliwości co do zgodności z celem dyrektywy o emisjach przemysłowych jest przyszłe brzmienie art. 101q ust. 1 lit c POŚ (art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej). Przepis ten stwarza możliwość odstąpienia od oczyszczania terenu z przyczyn finansowych. Należy przy tym podkreślić, że prawodawca unijny w art. 22 ust. 3 akapit 1 zd. 2 i 3 dyrektywy o emisjach przemysłowych nie wskazuje na przyczyny finansowe jako umożliwiające odstąpienie od obowiązku remediacji. Wskazuje jedynie, iż w celu przeprowadzenia remediacji „można uwzględnić techniczną wykonalność takich działań”. Pominięcie w tekście dyrektywy o emisjach przemysłowych przyczyn finansowych nie jest przypadkowe. Intencją prawodawcy unijnego jest ograniczenie możliwości odstąpienia od wykonania remediacji tylko do przypadków, w których nie jest możliwa techniczna wykonalność tego procesu. Ustawodawca krajowy nie jest więc uprawniony do dodatkowego określania wyłączeń spod obowiązku remediacji zapisanego w dyrektywie o emisjach przemysłowych.

Całokształt proponowanych przez wnioskodawcę regulacji, stwarza ryzyko, że operator będzie unikał działań remediacyjnych, korzystając z możliwości, które daje ustawa implementująca, ponieważ:

1. ma obowiązek odstąpić od oczyszczenia, gdyby mogłoby ono spowodować niewspółmiernie wysokie negatywne skutki w środowisku (przyszłe brzmienie art. 101q ust. 3 pkt 2 POŚ);

43 Uzasadnienie do druku sejmowego nr 2162, s. 44.

44 Uzasadnienie do druku sejmowego nr 2162, s. 44.

15 lipca 2014 r.

2. może dążyć do zwolnienia z obowiązku remediacji ze względów finansowych (przyszłe brzmienie art. 101q ust. 1 pkt 2 lit. cPOŚ);
3. nawet jeżeli nie otrzyma zwolnienia tą drogą, może dążyć do realizacji remediacji poprzez samooczyszczenie terenu (przyszłe brzmienie 101q ust. 1 pkt 2 lit. c POŚ).

Obawy co do skuteczności ochrony gleb i wód podziemnych uzasadnia stanowisko wyrażone w uzasadnieniu do projektu ustawy implementującej: „Obowiązek remediacji wprowadzany w projekcie niniejszej ustawy jest mniej restrykcyjny niż dotychczasowy obowiązek rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi. Dopuszczalnym sposobem przeprowadzenia remediacji jest nie tylko poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie zanieczyszczenia do określonego w rozporządzeniu dopuszczalnego poziomu zawartości w glebie i w ziemi substancji powodujących ryzyko. Dopuszcza się także (w określonych przypadkach) inne sposoby przeprowadzenia remediacji, takie jak zmniejszenie ilości zanieczyszczeń, ograniczenie możliwości rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń oraz jego kontrolowanie, a także samooczyszczanie”⁴⁵.

W świetle przyjętych niedawno przepisów nie został określony podmiot odpowiedzialny za przeprowadzenie remediacji. W trakcie prac parlamentarnych przyznał to wprost sam wnioskodawca: „Mimo że dyrektywa IED wskazuje wyraźnie odpowiedzialność operatora, czyli prowadzącego instalacje wymagającą uzyskania pozwolenia zintegrowanego, zaproponowane rozwiązanie nie jest sprzeczne z przepisami dyrektywy w tym zakresie”⁴⁶. Brak wskazania operatora⁴⁷ jako podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzenie remediacji jest jednak sprzeczny z art. 22 ust. 3 dyrektywy o emisjach przemysłowych, gdyż może prowadzić do sytuacji, w której nie będzie możliwe przypisanie obowiązku remediacji zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

Zasadniczo, postanowienia dyrektyw, które są wystarczająco jasne, bezwarunkowe i przyznają określone prawa jednostkom mogą zostać zastosowane w sytuacji w której nie zostały prawidłowo transponowane⁴⁸. Jednakże nie jest możliwe przypisanie podmiotom prywatnym obowiązków wynikających z dyrektyw, jeżeli te nie zostały wprost transponowane do prawa

45 Zgodnie z intencją wnioskodawcy: „Istnieje zatem potrzeba zmiany dotychczasowych krajowych uregulowań zobowiązujących do przeprowadzania rekultywacji, rozumianej jako doprowadzenie do standardu jakości, na mniej restrykcyjny obowiązek remediacji, który dopuszcza poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu nie zawsze usunięcie zanieczyszczenia do stanu wymaganego standardami jakości gleby i ziemi (tylko, jeżeli jest to jedyny sposób usunięcia zagrożenia), a w zamian – zmniejszenie ilości, kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się substancji powodujących ryzyko, w tym także samooczyszczaniu”. Por. Uzasadnienie do druku sejmowego nr 2162, s. 22.

46 Uzasadnienie do druku sejmowego nr 2162, s. 64.

47 Zgodnie z załączoną do projektu ustawy tabelą zbieżności, definicja operatora zapisana w dyrektywie o emisjach przemysłowych jest ekwiwalentna z pojęciem "prowadzącego instalację" zdefiniowanym w art. 3 pkt 31 POŚ jako: "podmiot uprawniony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania instalacją w celu jej eksploatacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, na zasadach wskazanych w ustawie".

48 Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 1974 r. Yvonne van Duyn przeciwko Home Office, sygn. C-41/74, Zb.Orz. str. 01337, Wyrok Trybunału z dnia 5 kwietnia 1979 r. Postępowanie karnie przeciwko Tullio Ratti, sygn. C- 148/78, Zb. Orz. str. 01629, Wyrok Trybunału z dnia 19 stycznia 1982 r. Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt, sygn. C- 8/81, Zb. Orz. str. 53, Wyrok Trybunału z dnia 26 lutego 1986 r. M. H. Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), sygn. C-152/84, Zb. Orz. str. 00723, Wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 1989 r. Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano, sygn. C-103/88, Zb. Orz. str. 01839, Wyrok Trybunału z dnia 12 lipca 1990 r. A. Foster i in. przeciwko British Gas plc., sygn. C-188/89, Zb. Orz. str. I-03313. Por. B. De Witte, Direct effect, primacy and the nature of the legal order [w:] Craig, P. and De Búrca, G., The Evolution of EU Law, Oxford, 2011, M. Dougan, When Worlds Collide: Competing Visions of the Relationship Between Direct Effect and Supremacy, 44, „Common Market Law Review, 2007.

15 lipca 2014 r.

krajowego⁴⁹. Stąd też wydaje się, że de lege ferenda pozostaje niezbędne dookreślenie podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzenie remediacji.

Projekt ustawy przewiduje również uchylenie art. 362 ust. 6 POŚ (art. 1 pkt 66 ustawy implementującej), który to przepis nakazuje stosowanie do rekultywacji wymogów określonych w art. 362 ust. 1 pkt 2, ust. 3-5 POŚ. O tym, że do obowiązku przeprowadzenia remediacji nie stosuje się reżimu odpowiedzialności operatora zapisanego w POŚ utwierdza znowelizowane poprzez ustawę implementującą brzmienie art. 15 ust. 4 Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁵⁰. Obowiązujące obecnie art. 362 ust. 1 pkt 2 zakłada że: „Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek przywrócenia środowiska do stanu właściwego”. Sankcję dla tego obowiązku przewidują art. 362 ust. 3-5 POŚ, zgodnie z którymi: organ ochrony środowiska może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin⁵¹, kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska⁵².

W obecnym stanie prawnym, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek przywrócenia środowiska do stanu właściwego. W decyzji organ ochrony środowiska może określić: 1) zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko; 2) czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego; 3) termin wykonania obowiązku. W przypadku braku możliwości nałożenia obowiązku podjęcia działań, organ ochrony środowiska może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin, kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska. Przyjęty art. 1 pkt 66 ustawy implementującej osłabiałaby reżim odpowiedzialności poprzez zminimalizowanie ryzyka nałożenia sankcji finansowych za niezrealizowanie obowiązku remediacji terenu. Ponadto, podmiot który doprowadził do zanieczyszczenia gleby lub ziemi podlega reżimowi odpowiedzialności wprowadzonemu przez Ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁵³.

Tymczasem ustawa implementująca przewiduje ograniczenie zastosowania przepisów dotyczących operatora jedynie do obowiązków wynikających z ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Oznacza to znaczące zminimalizowanie sankcji finansowych, których nie będzie można już nałożyć na operatora w drodze reżimu POŚ. Warto zaznaczyć, że kara grzywny przewidziana za niezrealizowanie obowiązków wynikających z ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie będzie przypuszczalnie znacznie niższa niż istniejący obecnie w POŚ obowiązek uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin, kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska.

49 Wyrok Trybunału z dnia 11 czerwca 1987 r. Pretore di Salò przeciwko X., sygn. C-14/86, Zb. Orz. str. 02545, Wyrok Trybunału z dnia 19 stycznia 2010 r. Seda Küçükdeveci przeciwko Swedex GmbH & Co. KG, C-555/07, Zb. Orz. str. I-00365, pkt 46; Wyrok Trybunału z dnia 5 października 2004 r. Pfeiffer i in. przeciwko Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV., sygn. 397/01, Zb. Orz. str. I-08835, pkt 108.

⁵⁰ Dz.U. Nr 75, poz. 493.

⁵¹ Jeżeli szkody dotyczą obszaru kilku gmin, organ właściwy, zobowiązuje do wpłaty kwot na rzecz budżetów właściwych gmin proporcjonalnie do wielkości szkód.

⁵² Do należności z tytułu obowiązku uiszczenia kwoty pieniężnej, o której wyżej mowa stosuje się przepisy działu III ustawy - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują organowi ochrony środowiska właściwemu do nałożenia obowiązku.

⁵³ Dz.U. Nr 75, poz. 493.

15 lipca 2014 r.

Konsekwencje wprowadzonych zmian legislacyjnych nie mogą być uzasadnione jedynie chęcią doprecyzowania zawartości planu remediacji. Przypomnieć należy, że państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia wszelkich niezbędnych działań mających zapewnić rzeczywiste przestrzeganie przepisów transponujących prawo pochodne⁵⁴. Oznacza to również ustanowienie odpowiednich sankcji, nawet jeżeli dyrektywa ich wprost nie przewiduje. Tymczasem wnioskodawca ustawy transponującej dyrektywę o emisjach przemysłowych dąży do ograniczenia zakresu zastosowania sankcji już istniejących.

6.2 Obowiązek uzyskania nowych pozwoleń zintegrowanych

Dyrektywa o emisjach przemysłowych nakłada obowiązek uzyskania pozwoleń zintegrowanych dla wszystkich instalacji objętych zakresem zastosowania dyrektywy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy o emisjach przemysłowych: „Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, aby żadna instalacja ani obiekt energetycznego spalania, spalarnia odpadów ani współspalania odpadów nie były eksploatowane bez pozwolenia”. Jedyne dopuszczalne przez dyrektywę wyjątki od obowiązku uzyskania pozwoleń zintegrowanych zawiera rozdział V dyrektywy (art. 4 ust. 1 akapit 2 dyrektywy o emisjach przemysłowych). Obejmują one instalacje i czynności z wykorzystaniem rozpuszczalników organicznych, a pozostałe instalacje powinny uzyskać nowe pozwolenia zintegrowane wydane w oparciu o nowe najlepsze techniki (BAT).

Wobec dotychczas istniejących instalacji dyrektywa o emisjach przemysłowych wprowadza niezbędne okresy przejściowe:

1. dla instalacji objętych zakresem stosowania art. 82 ust. 1 dyrektywy o emisjach przemysłowych okres przejściowy kończy się 7 stycznia 2014 r.⁵⁵;
2. dla instalacji objętych zakresem zastosowania art. 82 ust. 2 dyrektywy o emisjach przemysłowych okres przejściowy kończy się 7 lipca 2015 r.⁵⁶;
3. dla instalacji objętych zakresem stosowania art. 82 ust. 3 dyrektywy o emisjach przemysłowych okres przejściowy kończy się 1 stycznia 2016 r.⁵⁷;
4. dla instalacji objętych zakresem stosowania art. 82 ust. 4 dyrektywy o emisjach przemysłowych okres przejściowy kończy się 7 stycznia 2013 r.⁵⁸;

54 Wyrok Trybunału z dnia 10 kwietnia 1984 r. Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen, sygn. C-14/83, Zb. Orz. str. 01891; Wyrok Trybunału z dnia 8 października 1987 r. Kolpinghuis Nijmegen Postępowanie karne przeciwko Kolpinghuis Nijmegen BV., Sygn. C-80/86, Zb. Orz. str. 03969, Wyrok Trybunału z dnia 26 października 1995 r. Siesse - Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicações Ld^a przeciwko Director da Alfândega de Alcântara., sygn. C-36/94, Zb. Orz. str. I-03573, Wyrok Trybunału z dnia 12 września 1996 r. Postępowania karne przeciwko Sando Gallotti i in, sygn. C-58/95, Zb. Orz. str. I-04345.

55 Zakres tego wyłączenia jest szeroki, precyzyjnie został określony w przepisach i załącznikach do dyrektywy o emisjach przemysłowych. Jedyne tytułem przykładu mona wskazać, że okres przejściowy, który skończył się 7 stycznia 2014 obejmuje tak różnorodne podmioty jak: instalacje spalania paliw w o całkowitej mocy dostarczonej w paliwie wynoszącej 50 MW lub więcej dla działań o całkowitej mocy dostarczonej w paliwie przekraczającej 50 MW, instalacje produkcji metali nieżelaznych z rud metali, koncentratów lub surowców wtórnych w wyniku procesów metalurgicznych, chemicznych lub elektrolitycznych czy też instalacje zakładające eksploatację odlewni metali żelaznych z wydajnością produkcyjną przekraczającą 20 ton dziennie.

56 Zakres tego wyłączenia, precyzyjnie został określony w przepisach i załącznikach do dyrektywy o emisjach przemysłowych. Jedyne tytułem przykładu mona wskazać, że okres przejściowy, który skończył się 7 lipca 2014 obejmuje tak różnorodne podmioty jak: niektóre instalacje zajmujące się produkcją organicznych substancji chemicznych, instalacje związane z produkcją produktów farmaceutycznych łącznie z produktami pośrednimi, oraz instalacje produkujące materiały wybuchowe.

57 Zakres tego wyłączenia dotyczy instalacji obejmujących obiekty energetycznego spalania, którym udzielono pozwolenia przed 7 stycznia 2013 r. lub, których operatorzy złożyli kompletny wniosek o wydanie pozwolenia przed tym dniem, pod warunkiem, że zostały one oddane do eksploatacji nie później niż dnia 7 stycznia 2014 r.

15 lipca 2014 r.

5. dla instalacji objętych zakresem stosowania art. 82 ust. 5 dyrektywy o emisjach przemysłowych okresy przejściowe kończą się 31 grudnia 2015 r. (lit. a), 7 stycznia 2013r. (lit. b)⁵⁹;
6. dla instalacji objętych zakresem stosowania art. 82 ust. 6 dyrektywy o emisjach przemysłowych okresy przejściowe kończą się 1 stycznia 2016 r. (lit. a), 7 stycznia 2013 r. (lit. b)⁶⁰.

Oznacza to obowiązek wydania nowych zezwoleń zintegrowanych również dla tych instalacji, które korzystają z dotychczasowych zezwoleń, z uwzględnieniem terminów przewidzianych w dyrektywie o emisjach przemysłowych. Prawodawca krajowy nie jest uprawniony do modyfikowania wskazanych wyżej terminów, gdyż przepis art. 82 dyrektywy o emisjach przemysłowych nie pozostawia jakiegokolwiek marginesu swobody. Można zatem wyrazić wątpliwość co do tego czy jest zgodna z dyrektywą o emisjach przemysłowych regulacja zmierzająca do zmiany określonych wyżej terminów, którą przewiduje art. 28 ustawy implementującej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy można znaleźć następujące wy tłumaczenie takiego zabiegu: „Wskazane w treści dyrektywy daty, ze względu na przeciągający się proces legislacyjny, zostały zamienione na daty wejścia w życie nowego rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości”⁶¹. Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej państwo członkowskie nie ma prawa powoływać się na wewnętrzne trudności, w tym przedłużający się proces legislacyjny, jako przesłankę wyłączającą odpowiedzialność z tytułu naruszenia zobowiązań traktatowych⁶².

Inną kwestią mogącą budzić uzasadnione wątpliwości co do zapewniania skuteczności celu zakładanego przez dyrektywę o emisjach przemysłowych jest tryb zmiany dotychczasowych pozwoleń zintegrowanych określony w art. 28 ust. 2 ustawy implementującej. Zakłada on wprowadzenie zmian dotychczasowych pozwoleń dokonywaną z urzędu, jednakże obowiązek jej dokonania następuje dopiero 3 miesiące po wejściu w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie znowelizowanego art. 201 ust. 2 POŚ. Na podstawie tego przepisu: „Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości”. Jednakże zgodnie z art. 36 ustawy nowelizującej dotychczasowe rozporządzenie ministra środowiska w tej sprawie może zachować moc wiążącą przez okres do 24 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy⁶³.

58 Zakres tego wyłączenia obejmuje wszystkie instalacje obejmujące obiekty energetycznego spalania nieobjęte zakresem wyłączenia opisanego w przypisie nr 39.

59 Zakres tego wyłączenia, precyzyjnie został określony w przepisach i załącznikach do dyrektywy o emisjach przemysłowych, jedynie generalizując należy zaznaczyć, że obejmuje obiekty energetycznego spalania, które współspalają odpady.

60 Zakres tego wyłączenia, precyzyjnie został określony w przepisach i załącznikach do dyrektywy o emisjach przemysłowych, jedynie generalizując należy zaznaczyć, że obejmuje obiekty energetycznego spalania, które współspalają odpady.

61 Uzasadnienie do druku sejmowego nr 2162, s. 105.

62 Wyrok Trybunału z dnia 2 maja 1996 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec., sygn. C-253/95, Zb. Orz. str. I-02423, Wyrok Trybunału z dnia 1 marca 1983 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii., sygn. C-301/81, Zb. Orz. str. 00467.

63 Powyżej ukazany mechanizm odroczenia transpozycji postanowień dyrektywy będzie dotyczyć m. in.: definicji zawartych w art. 3 dyrektywy o emisjach przemysłowych (pkt 26, pkt 34, pkt 35), art. 7 lit a i b, art. 10, art. 28, art. 30 ust. 1-4, 7, 8, art. 32 ust. 4, art. 33 ust. 3, art. 34, art. 38, art. 40 dyrektywy o emisjach przemysłowych.

15 lipca 2014 r.

Oznacza to możliwość długotrwałego (ponad 27 miesięcznego) utrzymywania standardów emisji na dotychczasowym poziomie dla instalacji zakwalifikowanych jako powodujące znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Proponowane przez wnioskodawcę rozwiązanie w istocie petryfikuje dotychczasowe zasady funkcjonowania instalacji objętych zakresem zastosowania dyrektywy o emisjach przemysłowych. Wydłuża tym samym znacząco terminy dopuszczone przez art. 82 dyrektywy o emisjach przemysłowych. Jak zostało wskazane wyżej krajowy prawodawca dąży do tego, żeby już wydane zintegrowane pozwolenia pozostały jak najdłużej w mocy.

Jednak największe ryzyko niedostosowania prawa krajowego do standardów wprowadzonych na podstawie dyrektywy o emisjach przemysłowych jest związane z wymogami dla uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Wymogi dotyczące uzyskania pozwolenia zintegrowanego określa nowelizowany art. 211 POŚ. Analiza wymagań dla uzyskania pozwolenia zintegrowanego prowadzi do wniosku, iż pozwolenia zintegrowane wydane w razie ewentualnego przyjęcia proponowanych przepisów nie będą odpowiadały wymogom określonym w dyrektywie o emisjach przemysłowych.

6.3 Obowiązek sporządzania raportu początkowego⁶⁴

Zgodnie z akapitem 1 art. 22 ust 2. dyrektywy o emisjach przemysłowych: „W przypadku gdy działalność obejmuje wykorzystywanie, produkcję lub uwalnianie substancji stwarzających zagrożenie oraz mając na uwadze możliwość skażenia gleby i wód podziemnych na terenie instalacji, operator przygotowuje i przedkłada właściwemu organowi sprawozdanie bazowe przed rozpoczęciem eksploatacji instalacji lub przed uaktualnieniem pozwolenia na instalację po raz pierwszy po dniu 7 stycznia 2013 r.” Przepis ten ustanawia obowiązek sporządzenia raportu początkowego każdorazowo dla instalacji emitującej substancje stwarzające zagrożenie, a nie tylko wówczas gdy takie substancje stwarzają ryzyko skażenia gleby i wód podziemnych.

Użyte w drugiej części zdania 1 akapitu 1 art. 22 ust. 1 dyrektywy o emisjach przemysłowych dookreślenie: „mając na uwadze możliwość skażenia gleby i wód podziemnych na terenie instalacji” nie jest dodatkowym warunkiem sporządzania raportu początkowego będącym w koniunkcji z przesłanką „wykorzystywanie, produkcja lub uwalnianie substancji stwarzających zagrożenie”. Doprecyzowuje ono jedynie sposób sporządzania raportu początkowego. Wnioski takie potwierdza również anglojęzyczna wersja dyrektywy o emisjach przemysłowych⁶⁵.

Tymczasem prawodawca krajowy zawarł w ustawie nowelizującej następujące określenie zakresu obowiązku sporządzania raportu początkowego: „Wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego zawiera także w przypadku gdy eksploatacja instalacji obejmuje wykorzystywanie, produkcję lub uwalnianie substancji powodującej ryzyko oraz występuje możliwość zanieczyszczenia gleby, ziemi lub wód gruntowych na terenie zakładu raport

⁶⁴ „sprawozdania bazowego” zgodnie z nomenklaturą dyrektywy o emisjach przemysłowych.

⁶⁵ “Where the activity involves the use, production or release of relevant hazardous substances and having regard to the possibility of soil and groundwater contamination [podkr. – JM] at the site of the installation, the operator shall prepare and submit to the competent authority a baseline report before starting operation of an installation or before a permit for an installation is updated for the first time after 7 January 2013.”

15 lipca 2014 r.

początkowy o stanie zanieczyszczenia gleby, ziemi i wód gruntowych tymi substancjami, zwany dalej „raportem początkowym”, ” (znowelizowany art. 208 ust. 2 pkt 4 lit. a POŚ).

Oznacza to, że raport początkowy: „[ma] być sporządzany jedynie w przypadku, gdy eksploatacja instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego jest związana z wykorzystywaniem, produkcją lub uwalnianiem substancji powodującej ryzyko oraz, co jest kluczowe [w] tym przepisie, występuje ryzyko zanieczyszczenia terenu zakładu. Należy podkreślić, iż sam fakt produkcji, wykorzystywania lub uwalniania tych substancji, zgodnie z dyrektywą IED⁶⁶, nie stwarza ryzyka zanieczyszczenia – ryzyko to powinno być przeanalizowane we wniosku o wydanie pozwolenia, i dopiero po uznaniu, że występuje realna możliwość zanieczyszczenia terenu zakładu – raport początkowy jest wymagany”⁶⁷.

Powyższe rozumowanie nie tylko jest sprzeczne z dyrektywą o emisjach przemysłowych, ale też może wzbudzić poważne wątpliwości interpretacyjne. W jaki sposób racjonalnie ocenić, że ryzyko zanieczyszczenia nie istnieje, bez uprzedniego przeprowadzenia raportu początkowego?⁶⁸ Zestawienie powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że znowelizowany art. 208 ust. 2 pkt 4 lit. a POŚ w istotny sposób ogranicza zakres zastosowania art. 22 ust. 2 dyrektywy o emisjach przemysłowych, pozostawiając uznaniu operatora czy należy sporządzać raport początkowy. Brak raportu początkowego w praktyce uniemożliwia ocenę stanu środowiska i podjęcie remediacji po zakończeniu funkcjonowania danej instalacji.

6.4 Odstępstwa od granicznych wielkości emisyjnych

Dyrektywa o emisjach przemysłowych dopuszcza czasową możliwość wprowadzania odstępstw od dotrzymania standardów emisyjnych określonych w konkluzjach BAT. Zgodnie z przepisami dyrektywy takie odstępstwa mogą m.in. dotyczyć: 1) szczególnych okoliczności, w przypadku gdy stosowanie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w porównaniu do korzyści środowiskowych; (art. 15 ust. 4 dyrektywy o emisjach przemysłowych); 2) umożliwienia operatorom testowania nowych technik, które mogłyby zapewnić wyższy ogólny poziom ochrony środowiska lub przynajmniej ten sam poziom ochrony środowiska i większe oszczędności niż w przypadku zastosowania najlepszych dostępnych technik (art. 15 ust. 5 dyrektywy o emisjach przemysłowych); 3) przypadku nagłego zakłócenia w dostawie paliwa lub gazu o małej zawartości siarki wynikającego z poważnych niedoborów (art. 30 ust. 6 dyrektywy o emisjach przemysłowych).

Realizacji odstępstwa przewidzianego w pkt. 1 służy art. 15 ust. 4 dyrektywy o emisjach przemysłowych. Przewiduje on trzy przesłanki możliwego wprowadzenia odstępstw: a) położenie geograficzne danej instalacji; b) lokalne warunki środowiskowe; c) charakterystykę

⁶⁶ Dyrektywą o emisjach przemysłowych wedle terminologii stosowanej na potrzeby niniejszej opinii.

⁶⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy nr druku 2162, s. 58.

⁶⁸ Obawy co do tego, że prawodawca krajowy będzie dążył do ograniczenia zasięgu i obowiązku sporządzania kosztownego raportu początkowego były już wyrażane w dotychczasowych komentarzach związanych z implementacją dyrektywy o emisjach przemysłowych. Por. E. Rutkowska-Subocz, Raport początkowy – jeden z nowych obowiązków dotyczących ochrony gleby i wód podziemnych nałożonych na instalacje IPPC przez Dyrektywę o emisjach przemysłowych, http://www.cire.pl/pokaz-pdf-%252Fpliki%252F2%252Fdentons_dyrektywa_ied.pdf

15 lipca 2014 r.

techniczną danej instalacji. Prawodawca krajowy rozszerza jednak ten katalog dodając czwartą przesłankę zastosowania odstępstwa.

Znowelizowany art. 204 ust. 3 POŚ przewiduje następujące przesłanki udzielania odstępstw od granicznych wielkości emisyjnych: „położenie geograficzne, lokalne warunki środowiskowe, charakterystykę techniczną instalacji lub inne czynniki mające wpływ na funkcjonowanie instalacji i środowisko jako całość”. Rozszerzenie katalogu dozwolonych przesłanek udzielania odstępstwa od granicznych wielkości emisyjnych o „inne czynniki mające wpływ na funkcjonowanie instalacji i środowisko jako całość” jest zabiegiem nieuprawnionym mogącym w istotny sposób naruszyć zamierzone przez prawodawcę unijnego funkcjonowanie instytucji odstępstw. Nie sposób bowiem określić na czym miałyby polegać „inne czynniki mające wpływ na funkcjonowanie instalacji i środowisko jako całość”.

Ponadto, wprowadzony przez ustawę implementującą art. 211a POŚ określa możliwość ustalenia, na wniosek prowadzącego instalację, czasowego (nie dłuższego niż 9 miesięcy) wariantu funkcjonowania instalacji zawierającego dopuszczalne wielkości emisji przekraczające graniczne wielkości emisyjne oraz zezwolenia na odstąpienie od wymagań ochrony środowiska wynikających z najlepszych dostępnych technik w celu prowadzenia badań nad nową techniką. W przeciwieństwie jednak do art. 15 ust. 5 dyrektywy o emisjach przemysłowych, proponowane przepisy nie dookreślają, że okres 9 miesięcy jest czasem dla przeprowadzenia wszystkich badań i całościowego stosowania nowych technik. Oznacza to, że w świetle ustawy krajowej takie pozwolenie będzie mogło być powielane w nieograniczonej ilości, co może w istotny sposób negatywnie wpłynąć na ociążenie celu zakładanego przez dyrektywę o emisjach przemysłowych.

Obawy co do szerokiego stosowania odstępstwa zapisanego w znowelizowanym art. 204 ust. 2 POŚ uprawdopodobnia, że organ wydający pozwolenie, dokonuje z urzędu badania zaistnienia przesłanki co do zasadności udzielania odstępstwa (znowelizowany art. 215 ust. 2 pkt 3 POŚ)⁶⁹.

6.5 Stosowanie dotychczas opublikowanych konkluzji BAT

Istotą nowego standardu emisji wprowadzanego dyrektywą o emisjach przemysłowych jest jednolite dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej określenie wysokości emitowanych zanieczyszczeń. Oznacza to nadanie wiążącej mocy konkluzjom BAT oraz dokumentom referencyjnym powstałym z uwzględnieniem konkluzji BAT. Dyrektywa o emisjach przemysłowych przewiduje mechanizm stosowania i kontroli wykonywania konkluzji BAT. Zgodnie z art. 21 ust. 3 dyrektywy o emisjach przemysłowych od publikacji decyzji w sprawie konkluzji dotyczących BAT, organ krajowy jest zobowiązany ponownie rozpatrzyć wszystkie warunki pozwolenia dla danej instalacji (na co ma 6 miesięcy) oraz zapewnić zgodność funkcjonowania instalacji z warunkami pozwolenia. Ostatecznie cały proces ponownej ewaluacji udzielonych już pozwoleń wraz z wydaniem nowych powinien się zakończyć w okresie 4 lat od publikacji konkluzji BAT w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

⁶⁹ Kwestia ta będzie jeszcze przedmiotem analizy w niniejszej opinii.

15 lipca 2014 r.

Do tej pory w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowano konkluzje BAT dla następujących rodzajów działalności: produkcja szkła, produkcja żelaza i stali, produkcja chloroalkaliczna, produkcja cementu, wapna i tlenku magnezu oraz garbowanie skór⁷⁰. Zgodnie z celem i brzmieniem dyrektywy o emisjach przemysłowych wskazane w już opublikowanych konkluzjach BAT standardy powinny mieć moc wiążącą w państwach członkowskich od dnia ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Od tego dnia powinien być liczony 4-letni okres dostosowania instalacji i pozwoleń zintegrowanych do wymogów określonych w konkluzjach BAT.

W wyjaśnieniu zasygnalizowanej powyżej potencjalnej sprzeczności proponowanych uregulowań krajowych z brzmieniem dyrektywy, pomocna wydaje się konstatacja wnioskodawcy poczyniona w uzasadnieniu do projektu ustawy implementującej: „Sytuacja tych dokumentów [konkluzji BAT - przyp. JM] nie jest jasna, i na tym polu istnieje spór pomiędzy Komisją Europejską a krajami członkowskimi w zakresie określenia czteroletniego okresu na dostosowanie się do wymagań tych konkluzji”⁷¹. Zgodnie z wymaganiami określonymi w prawie Unii Europejskiej termin na dostosowanie instalacji do konkluzji BAT powinien być liczony od czasu ich publikacji, co oznacza znaczącą redukcję czasu pozostałego na dostosowanie się do końca 4-letniego terminu, dla instalacji objętych zakresem już opublikowanych konkluzji BAT.

Jednakże wedle przyjętych już rozwiązań, 4-letni termin powinien być liczony od momentu wejścia w życie ustawy transponującej. Zaznaczyć należy, że wnioskodawca sam rozpoznaje powyższe rozwiązanie jako potencjalnie naruszające prawo Unii Europejskiej, czego wyrazem jest cytowany już uprzednio fragment uzasadnienia projektu ustawy.

W świetle brzmienia art. 31 ustawy implementującej, konkluzje BAT opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej przed wejściem w życie ustawy transponującej stanowią podstawę dla dokonania analizy warunków pozwolenia zintegrowanego nie później, niż w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. W przypadku gdy powyżej dokonana analiza wykazała konieczność zmiany pozwolenia zintegrowanego, organ właściwy do wydania pozwolenia przekazuje prowadzącemu instalację informację o konieczności dostosowania instalacji, w terminie nie dłuższym niż 4 lata od dnia wejścia w życie ustawy transponującej.

W przypadku gdy zaistnieje konieczność zmiany pozwolenia zintegrowanego, organ właściwy do wydania pozwolenia niezwłocznie wzywa prowadzącego instalację do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwolenia w terminie roku od dnia wezwania, określając zakres tego wniosku mający związek ze zmianami wynikającymi z dokonanej analizy. W decyzji o zmianie pozwolenia organ właściwy do wydania pozwolenia określa termin, nie dłuższy niż 4 lata od dnia

70 Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 28 lutego 2012 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, w odniesieniu do produkcji szkła (notyfikowana jako dokument nr C(2012) 865) (Tekst mający znaczenie dla EOG); Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 28 lutego 2012 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, w odniesieniu do produkcji żelaza i stali (notyfikowana jako dokument nr C(2012) 903) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2012/135/UE); Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 26 marca 2013 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT), zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, w odniesieniu do produkcji cementu, wapna i tlenku magnezu (notyfikowana jako dokument nr C(2013) 1728) (Tekst mający znaczenie dla EOG); Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 9 grudnia 2013 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, w odniesieniu do produkcji chloroalkalicznej (notyfikowana jako dokument nr C(2013) 8589) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2013/732/UE); Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 11 lutego 2013 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych w odniesieniu do garbowania skór (notyfikowana jako dokument nr C(2013) 618) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2013/84/UE).

71 Uzasadnienie do projektu ustawy nr druku 2162, s. 106.

15 lipca 2014 r.

wejścia w życie ustawy transponującej, dostosowania instalacji do nowych wymagań określonych w decyzji. Oznacza to, że dla pięciu rodzajów działalności, które są ujęte w dotychczas wydanych konkluzjach BAT, termin dostosowania się do ujętych w nich wymaganiach może zostać wydłużony względem terminu który zostałby wyznaczony w oparciu o terminową transpozycję dyrektywy o emisjach przemysłowych i wynieść aż 4 lata od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Za ostrożną oceną przyjętych regulacji przemawiają względy celowościowe. Państwo członkowskie przez okres do 4 lat po wejściu w życie projektu ustawy będzie czerpać korzyści z tytułu opóźnionej transpozycji dyrektywy o emisjach przemysłowych. Argument jakoby takie rozwiązanie miało na celu ochronę uprawnionych oczekiwań operatorów również nie może być w tej sprawie decydujący. Operatorzy instalacji doskonale bowiem wiedzieli o obowiązku dostosowania poziomów emisji do konkluzji BAT, które każdorazowo były publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

6.6 Procedura zmiany pozwolenia zintegrowanego

W świetle przyjętych propozycji legislacyjnych wydaje się, że wadliwie również została określona procedura zmiany pozwolenia zintegrowanego po publikacji nowych konkluzji BAT, która nastąpi już po wejściu w życie niniejszej ustawy. Zgodnie z znowelizowanym art. 215 ust. 2 pkt 3 POŚ, organ właściwy w trakcie prowadzenia analizy dokonuje obowiązkowej oceny zasadności udzielenia odstępstwa od granicznych wielkości emisyjnych, jeżeli w jego ocenie ich osiągnięcie prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska oraz pod warunkiem, że nie zostaną przekroczone standardy emisyjne. Powyższego wyłączenia nie ma w dyrektywie. Może to prowadzić do szerokiej praktyki stosowania odstępstw, które powinny być wydawane tylko w szczególnych okolicznościach.

Ponadto, organ udzielając odstępstwa może określić późniejszy niż 4-letni termin dostosowania instalacji do nowych wymagań. Wnioskodawca nie określa przy tym na jak długi okres czasu takie pozwolenie miałyby funkcjonować. Powyższe jest uzasadnione przez wnioskodawcę motywem 22 preambuły dyrektywy o emisjach przemysłowych, który brzmi: „W szczególnych przypadkach, gdy w związku z ponownym rozpatrzeniem i aktualizacją warunków pozwolenia okaże się, że do wprowadzenia nowych najlepszych dostępnych praktyk potrzebny będzie okres dłuższy niż cztery lata od publikacji decyzji w sprawie konkluzji dotyczących BAT, właściwe organy mogą ustalić w warunkach pozwolenia dłuższy okres, jeżeli jest to uzasadnione na podstawie kryteriów określonych w niniejszej dyrektywie”. Tymczasem art. 21 dyrektywy o emisjach przemysłowych dotyczący ponownego rozpatrzenia i aktualizacji warunków pozwolenia przez właściwe organy nie wspomina o takiej możliwości.

Preambuła dyrektywy powinna służyć raczej przybliżeniu celu aktu normatywnego i być pomocną wskazówką przy jej wykładni. Należy uznać za wątpliwą praktykę wynajdywania wyjątków od artykułowanej części dyrektywy w jej preambule. Nawet jednak dopuszczając taką możliwość, trzeba podnieść, że inaczej zostały określone przesłanki udzielenia zwolnienia zapisane w znowelizowanym art. 215 ust. 6 POŚ a inne określone w motywie 22 preambuły dyrektywy o emisjach przemysłowych. Podczas gdy preambuła do dyrektywy o emisjach przemysłowych określa, że podstawa takego zwolnienia mogłoby być wprowadzenie nowych

15 lipca 2014 r.

najlepszych dostępnych praktyk, ustawa implementująca nie precyzuje jakichkolwiek przesłanek określenie późniejszego terminu na dostosowanie do nowych wymagań. Wnioskodawca projektu ustawy implementującej wyraził też w uzasadnieniu świadomość co do niezgodności projektowanych przepisów z prawem unijnym. Stwierdza przy tym, że: „Wprowadzenie do krajowych przepisów takiej możliwości pozwoli na zmniejszenie obciążeń wynikających z dyrektywy o emisjach przemysłowych dotyczących prowadzących instalację”⁷².

6.7 Zawartość wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego

Nie jest również uprawnione rozwiązanie, które zmierza do zawężenia zakresu informacji wymaganych przy wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Zgodnie bowiem z artykułem 12 ust. 1 lit f dyrektywy o emisjach przemysłowych: „Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby wniosek o pozwolenie zawierał opis charakteru i ilości przewidywalnych emisji z instalacji do każdego komponentu środowiska, jak również określenie znaczącego wpływu emisji na środowisko”.

Przepis dyrektywy ujmuje możliwie szeroko obowiązki informacyjne, które państwo członkowskie jest zobowiązane nałożyć na podmiot prowadzący daną instalację. Jednakże krajowy prawodawca znowelizowanym art. 208 ust. 2 pkt 1 lit. d POŚ zakłada, że: „aby ograniczyć zbędne obciążenia administracyjne, o których informują prowadzący instalację oraz organy właściwe do wydania pozwoleń, doprecyzowano w ust. 2 pkt 1 lit. d, iż we wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego (oraz samym pozwoleniu) normować należy jedynie ścieki przemysłowe, bez wód opadowych i ścieków bytowych”. Odejście od standardów przewidzianych przez dyrektywę nie może być motywowane obciążeniami administracyjnymi.

6.8 Okres obowiązywania nowych pozwoleń zintegrowanych

Znowelizowany art. 188 ust. 1 POŚ zakłada nieoznaczony termin obowiązywania pozwoleń zintegrowanych (obecnie były one wydawane na czas określony nie dłuższy niż 10 lat). Potrzeba tej regulacji jest tłumaczona ograniczeniem zbędnych obciążeń podmiotów gospodarczych: „które ponosiły dodatkowe koszty związane z wydawaniem nowego pozwolenia co 10 lat. Likwiduje także zbędną barierę administracyjną oraz ogranicza obowiązki organów administracji”⁷³.

Za niepewne należy uznać zapewnienie, że: „Wysoki poziom ochrony środowiska oraz jakość pozwoleń będą zachowane, gdyż zgodnie z wymaganiami dyrektywy o emisjach przemysłowych, a także zgodnie z wymaganiami proponowanych art. 215 i art. 216 POŚ treść pozwoleń zintegrowanych będzie analizowana i, w razie konieczności, zmieniana co 5 lat oraz każdorazowo po ukazaniu się nowej konkluzji BAT”⁷⁴.

W ujęciu modelowym, w którym analiza pozwoleń zintegrowanych jest dokonywana zgodnie z mechanizmem dyrektywy o emisjach przemysłowych (a już wiemy, że istnieją uzasadnione

⁷² Uzasadnienie do projektu ustawy nr druku 2162, s. 62 i n.

⁷³ Uzasadnienie do projektu ustawy nr druku 2162, s. 54.

⁷⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy nr druku 2162, s. 54.

15 lipca 2014 r.

wątpliwości co do tego czy tak będzie) powyższe rozwiązanie nie powinno budzić wątpliwości. Jednakże potencjalna praktyka organów administracji może prowadzić do sytuacji, w której będą funkcjonować instalacje nie spełniające aktualnych standardów emisyjnych wynikających z aktualizowanych dokumentów konkluzji BAT. Zagadnienie to dotyczące przyszłego stosowania ustawy implementującej leży jednak poza głównym przedmiotem zainteresowania niniejszej analizy.

6.9. Nieprawidłowości związane z transpozycją przepisów szczególnych dotyczących obiektów energetycznego spalania

Jak już zostało zasygnalizowane w poprzednich częściach niniejszej analizy, utrzymanie w mocy dotychczasowych rozporządzeń wykonawczych do POŚ i odsunięcie o 24 miesiące realizacji obowiązku wydania nowych aktów wykonawczych, będzie mogło prowadzić do odroczenia stosowania dyrektywy o emisjach przemysłowych i mechanizmów redukcji emisji w niej zapisanych. Dobrze obrazują to regulacje rozdziału III dyrektywy o emisjach przemysłowych dotyczące obiektów energetycznego spalania, których całkowita moc dostarczona w paliwie jest równa lub większa niż 50 MW.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 akapit 2 dyrektywy o emisjach przemysłowych, wszystkie instalacje wyłączone z obowiązku przestrzegania dopuszczalnych wartości emisji określonych w Dyrektywie 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania⁷⁵ (tzw. wyłączenie 20 000 godzin) po dniu 1 stycznia 2016 r. są zobowiązane przestrzegać dopuszczalnych wielkości emisji określonych w załączniku V część 2 dyrektywy o emisjach przemysłowych.

Oznacza to, że dla tego typu instalacji można wyróżnić kilka rodzajów standardów emisji: ustanowione dyrektywą o emisjach przemysłowych, obecnie obowiązujące i przewidziane wedle projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów, które ma zostać wydane na podstawie znowelizowanego brzmienia art. 146 POŚ.

Jeśli nowe rozporządzenie wykonawcze nie wejdzie w życie przed dniem 1 stycznia 2016 r., wówczas może dojść do wydłużenia okresu obowiązywania nieaktualnych w świetle dyrektywy o emisjach przemysłowych standardów emisji dla tych instalacji. Powyższa możliwość, świadczy też o tym, że dopóki nie zostaną wydane i nie wejdą w życie wszystkie akty wykonawcze przewidziane przez ustawę implementującą, nie można mówić o zakończeniu procesu transpozycji dyrektywy o emisjach przemysłowych. Ponadto, pewną wątpliwość powinno budzić wyłączenie wielkości dopuszczalnej emisji tlenku azotu i dwutlenku azotu w przeliczeniu na dwutlenek azotu w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. wynoszącej 200 mg/m³ dla instalacji źródła spalania paliw o całkowitej nominalnej mocy cieplnej większej niż 1500 MW.

⁷⁵ Dz.U. L 309, 27.11.2001, p.1.

15 lipca 2014 r.

Zgodnie z dyrektywą o emisjach przemysłowych, (załącznik V, część I, ust. 4) wspomniana wyżej wielkość emisji ma zastosowanie do emisji z każdego wspólnego komina w odniesieniu do całkowitej nominalnej mocy dostarczonej w paliwie całego obiektu energetycznego spalania (art. 30 ust. 4 dyrektywy o emisjach przemysłowych). Tymczasem, art. 1 pkt 21 ustawy implementującej, tworząc nowy art. 146a ust. 3 ustawy implementującej, nie obejmuje zakresem zastosowania tego przepisu instalacji źródła spalania paliw o całkowitej nominalnej mocy cieplnej większej niż 1500 MW. Obejmuje nim jedynie instalacje dla źródła spalania paliw o całkowitej nominalnej mocy cieplnej większej niż 500 MW. Wyniku takiego zabiegu ustawodawcy, instalacje o całkowitej nominalnej mocy cieplnej większej niż 1500 MW nie są objęte wymogiem wielkości dopuszczalnej emisji tlenu azotu i dwutlenku azotu w przeliczeniu na dwutlenek azotu w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. wynoszącej 200 mg/m³u. Ponadto, w świetle obowiązujących obecnie przepisów Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 kwietnia 2011 r. w sprawie standardów emisyjnych z instalacji⁷⁶, instalacje takie będą mogły emitować większą ilość emisji tlenu azotu i dwutlenku azotu.

Powyżej komentowane rozwiązanie legislacyjne nie zapewnia prawidłowej transpozycji dyrektywy o emisjach przemysłowych, ponieważ załącznik V, część I, ustęp 4 zakłada, że dopuszczalna wielkość emisji dla instalacji wykorzystujących paliwa stałe lub płynne z wyjątkiem turbin gazowych i silników gazowych dla całkowitej nominalnej dostarczonej w paliwie większej niż 300 MW⁷⁷ wynosi 200 mg/m³u.

7 Potencjalne naruszenie zasad konkurencji na jednolitym rynku

Na zakończenie niniejszej opinii warto rozważyć jeszcze jeden aspekt, który wiąże się nie tylko z opóźnioną, ale też niepoprawną transpozycją dyrektywy o emisjach przemysłowych. Ogólnym założeniem stojącym u podstaw postulatu terminowej i poprawnej transpozycji prawa pochodnego jest zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym⁷⁸. Skuteczność ta ma jednak znaczenie nie tylko wtedy, gdy wiąże się z udogodnieniami zwiększającymi potencjalne zyski dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Znaczenie tej zasady nie traci na znaczeniu również wówczas, gdy transponowanie dyrektyw wiąże się w istocie ze znacznymi nakładami finansowymi, które muszą ponieść bezpośrednio państwa członkowskie, bądź też inne podmioty zmuszone dostosować się do wymogów dyrektyw.

Pojawia się stąd ryzyko, że państwa członkowskie będą dążyć do opóźnienia implementacji niedogodnych postanowień prawa pochodnego, można przy tym wskazać co najmniej dwa czynniki sprzyjające takiej praktyce. Po pierwsze, celem państwa członkowskiego może być odroczenie kosztów wprowadzenia konkretnych rozwiązań, po drugie, stworzenie czasowo korzystniejszej sytuacji dla podmiotów działających na ich obszarze, względem tych podmiotów,

⁷⁶ Dz.U. Nr 95, poz. 558.

⁷⁷ W przypadku ęgla kamiennego i brunatnego oraz innych paliw stałych a także biomasy i torfu.

⁷⁸ Wyrok Trybunału z dnia 13 lutego 2014 r. *Komisja Europejska przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Zb. Orz. dotychczas nieopublikowany, sygn. C-530/11, pkt 46, Wyrok Trybunału z dnia 11 kwietnia 2013 r. *The Queen, na wniosek David Edwards i Lilian Pallikaropoulos przeciwko Environment Agency i inni.*, Zb. Orz. dotychczas nieopublikowany, sygn. C-260/11, pkt 37, Wyrok Trybunału z dnia 9 listopada 2006 r. *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii*, Zb.Orz. s. I-10787, pkt 26, Wyrok Trybunału z dnia 25 lipca 1991 r. *Theresa Emmott przeciwko Minister for Social Welfare i Attorney General*, sygn. C-208/90, Rec. str. I-4269, pkt 18.

15 lipca 2014 r.

które są zmuszone dostosować się do wymogów prawa Unii Europejskiej, na skutek tego, że inne państwa członkowskie podjęły się terminowej i poprawnej transpozycji. Brak spójności wymagań między podmiotami działającymi na jednolitym rynku, będący wynikiem świadomych i nieuprawnionych działań ze strony państw członkowskich w istotny sposób może naruszać reguły konkurencji.

Instytucje Unii Europejskiej są tego świadome. Przykładowo „Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lutego 2013 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie zarządzania jednolitym rynkiem” deklaruje wprost, że: "niewłaściwa i opóźniona transpozycja zakłóca konkurencję na jednolitym rynku oraz uniemożliwia obywatelom i przedsiębiorstwom korzystanie w pełni z jednolitego rynku"⁷⁹. W tym kontekście wartym rozważenia jest odpowiednie zakwalifikowanie świadomie podjętej błędnej transpozycji przepisów dyrektywy o emisjach przemysłowych, prowadzącej do zdjęcia z podmiotów prywatnych obowiązków, mających poważne konsekwencje finansowe (minimalizacja obowiązku przeprowadzenia remediacji, ograniczenie obowiązku sporządzania raportu początkowego).

8 Streszczenie

Należy stwierdzić, że ustawa implementująca dyrektywę o emisjach przemysłowych w istotnych kwestiach nie zapewnia prawidłowej transpozycji dyrektywy o emisjach przemysłowych, gdyż:

1. Nieprawidłowo został określony obowiązek przeprowadzenia remediacji terenu objętego działalnością operatora. Pozorność nałożenia tego obowiązku wyraża się poprzez szereg postanowień łagodzących zarówno zakres, sposób i konsekwencje braku podjęcia remediacji terenu.
 - Wyraża się to poprzez rozszerzenie zakresu zastosowania samooczyszczenia jako właściwej metody przeprowadzenia remediacji (art. 1 pkt 2 lit. h ustawy implementującej). Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy implementującej, jedyną oznaką podjęcia remediacji poprzez samooczyszczanie może być ogrodzenie obszaru dotychczasowej działalności.
 - Ponadto, prawodawca krajowy dąży do dopuszczenia możliwości odstąpienia od remediacji z przyczyn finansowych (art. 1 pkt 12 ustawy implementującej), której to przesłanki nie formułuje dyrektywa o emisjach przemysłowych. Istotne wątpliwości budzi brak wskazania w projekcie ustawy operatora jako podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzenie remediacji.
 - Wnioskodawca na określenie podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzenie remediacji posługuje się określeniem „władający powierzchnią ziemi lub inny sprawca”, które nie jest tożsame z definicją operatora, określonego jako prowadzący instalację (art. 3 pkt 31 POŚ). Tym samym nie wskazując wprost prowadzącego instalację, jako podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzenie remediacji, nie czyni w sposób oczywisty prowadzącego instalację odpowiedzialnym za jej przeprowadzenie. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem TSUE nie jest możliwe przypisanie obowiązków podmiotom prywatnym na podstawie nietransponowanych przepisów dyrektyw.

⁷⁹ 2012/2260(INI).

15 lipca 2014 r.

2. Odsunięto w czasie osiągnięcia zakładanego przez dyrektywę skutku poprzez odroczenie do 27 miesięcy po wejściu w życie projektu ustawy, rozpoczęcia funkcjonowania mechanizmu zmiany dotychczasowych pozwoleń zintegrowanych (art. 28 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 36 ustawy implementującej). Należy podkreślić, że prezentowane przez wnioskodawcę stanowisko, zgodnie z którym procedura kontroli i zmiany dotychczasowych pozwoleń zintegrowanych powinna zakończyć się dopiero cztery lata od wejścia w życie projektu ustawy transponującej, jest sprzeczne z istotą funkcjonowania konkluzji BAT. Z dyrektywy o emisjach przemysłowych wynika bezwzględny obowiązek kontroli i zmiany dotychczasowych pozwoleń zintegrowanych cztery lata po ich opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Dotyczy to również konkluzji BAT opublikowanych jeszcze przed transponowaniem dyrektywy o emisjach przemysłowych do polskiego porządku prawnego.
3. Ustawodawca dąży również do zawężenia obowiązku sporządzania raportu początkowego (art. 1 pkt 49 ustawy implementującej), poprzez dodanie dodatkowej przesłanki jego sporządzenia, która nie jest określona w dyrektywie o emisjach przemysłowych. Przesłanka ta oparta na błędnej interpretacji dyrektywy, prowadzi do rozszerzenia zakresu uznania ze strony operatora, który oceni czy emitowane przez instalację substancje stwarzające zagrożenie dodatkowo powodują ryzyko skażenia gleby i wód podziemnych. Otwartym pozostaje pytanie jak miałyby wyglądać ta ocena bez przeprowadzenia raportu początkowego.
4. Na szczególną uwagę zasługuje również rozszerzenie zakresu dopuszczalnych odstępstw od granicznych wielkości emisyjnych (art. 1 pkt 46 ustawy implementującej). Wnioskodawca rozszerza zamknięty w dyrektywie katalog odstępstw na dwa sposoby. Po pierwsze ustanawia nową przesłankę „innych czynników mających wpływ na funkcjonowanie instalacji i środowiska jako całości”. Po drugie, prawodawca krajowy nie precyzuje czy okres do udzielenia czasowego (do 9 miesięcy) wariantu funkcjonowania instalacji zawierającego dopuszczalne wielkości emisji przekraczające graniczne wielkości emisyjne w celu prowadzenia badań nad nową technologią jest okresem łącznym, czy też może być powielane wedle potrzeb operatora i uznania właściwego organu (art. 1 pkt 53 ustawy nowelizującej). Ponadto, szereg wątpliwości powinna budzić procedura wedle której organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego bada z urzędu przesłanki co do zasadności udzielenia odstępstwa.
5. Ustawodawca proponuje przyjęcie szeregu regulacji, które zmierzają do odsunięcia w czasie ewentualnych obciążeń finansowych i organizacyjnych obciążających operatorów, tym samym prolongując osiągnięcie celu zapisanego w dyrektywie o emisjach przemysłowych. Pierwszą z propozycji budzących poważne wątpliwości w tym aspekcie jest przesunięcie terminów dostosowania dotychczasowych instalacji do wymagań określonych w dyrektywie o emisjach przemysłowych i już opublikowanych konkluzji BAT (art. 31 ustawy nowelizującej). Zasadnicze wątpliwości budzi również wyinterpretowana z preambuły do dyrektywy o emisjach przemysłowych możliwość wprowadzenia późniejszego niż 4-letni okres dostosowania instalacji do wymogów wynikających z konkluzji BAT (art. 1 pkt 54 ustawy nowelizującej), przy czym wnioskodawca nie precyzuje jak długi okres miały to być. Należy

15 lipca 2014 r.

podkreślić, że powyższy wyjątek nie znajduje swojego odpowiednika artykułowanej części dyrektywy o emisjach przemysłowych.

6. Jednym z ostatnich z zaobserwowanych uchybień legislacyjnych związanych z transpozycją dyrektywy o emisjach przemysłowych, jest ograniczenie obowiązku informacyjnego związanego z wnioskiem o wydanie pozwolenia zintegrowanego (art. 1 pkt 49 ustawy nowelizującej). Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 1 lit f dyrektywy o emisjach przemysłowych taki wniosek o wydanie pozwolenia powinien zawierać opis dotyczący „charakteru i ilości przewidywalnych emisji z instalacji do każdego komponentu środowiska”. Wnioskodawca tymczasem dąży do zawężenia tej kategorii jako sprowadzającej się jedynie do ścieków przemysłowych (znowelizowany art. 208 ust. 2 pkt 1 lit. d).
7. Uzasadnione wątpliwości co do realizacji celów dyrektywy o emisjach przemysłowych może budzić proponowany okres obowiązywania nowych pozwoleń zintegrowanych (art. 1 pkt 38 ustawy nowelizującej). Ewentualne naruszenie zobowiązań traktatowych w tym względzie zależy jednak będzie od praktyki administracyjnej, która ukształtuje się w toku stosowania ustawy implementującej.

Przyjęte niedawno przez ustawodawcę rozwiązania mogą doprowadzić nie tylko do znacznego odroczenia stosowania mechanizmu kontroli emisji przemysłowych, ale też zakwestionowania osiągnięcia celu zakładanego przez dyrektywę o emisjach przemysłowych. Ukazane wyżej potencjalne konsekwencje stosowania proponowanych rozwiązań oznaczają też mniejsze niż przewidziane dyrektywą o emisjach przemysłowych obciążenie dla operatorów prowadzących swą działalność w Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to niepożądane ze względu na zasady konkurencji na jednolitym rynku. Oznacza bowiem przerzucenie ciężaru ograniczenia emisji przemysłowych i osiągnięcia celu dyrektywy na państwa, które w sposób prawidłowy transponowały przepisy dyrektywy o emisjach przemysłowych.

Ponadto, warto jedynie zasygnalizować, że niektóre przepisy ustawy implementującej w istotny sposób mogą oddziaływać na skuteczność innych niż dyrektywa o emisjach przemysłowych aktów prawa pochodnego. Przykładowo, art. 7 pkt 2 ustawy implementującej przewiduje nowelizację art. 37 ust. 2 POŚ, pozwalając na następcze uznanie działań inwestycyjnych na obszarze NATURA 2000 za dopuszczalne nawet wbrew ustaleniom planu zadań ochronnych lub planu ochrony, jeśli tylko są one realizowane w ramach inwestycji celu publicznego. Wskazana regulacja jest sprzeczna z art. 6 ust. 3-4 Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁸⁰. Wskazana regulacja konstytuuje niezależne od nieprawidłowej transpozycji dyrektywy o emisjach przemysłowych uchybienie zobowiązaniom traktatowym.

Podjęcie pozornej transpozycji przepisów dyrektywy, która przypuszczalnie uniemożliwi jej implementację na etapie stosowania przyjętych rozwiązań, nie czyni zadość zasadom lojalnej współpracy i skuteczności prawa Unii Europejskiej.

⁸⁰ Dz.U. L 305 z 8.11.1997, str. 42–65.

Małgorzata Smolak

Prawnik

t. +48 22 3070 184

e. msmolak@clientearth.orgwww.clientearth.org**Jędrzej Maśnicki**Praktykant w Zespole Klimat
i Energiae. jmasnicki@clientearth.orgwww.clientearth.org

Fundacja ClientEarth jest międzynarodową organizacją prawników zajmujących się kwestiami ochrony środowiska. Jesteśmy jedyną organizacją pozarządową, która stale dba o stanowienie dobrego prawa ochrony środowiska i jego przestrzeganie. Interesuje nas praca analityczna oraz działanie w miejscach, gdzie potrzebują tego ludzie i przyroda.

Brussels4ème Etage
36 Avenue de Tervueren
1040 Bruxelles
Belgium**London**274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK**Warsaw**Aleje Ujazdowskie 39/4
00-540 Warszawa
Poland