

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk, ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Danuta Siwa

Ochrona powietrza w świetle projektu ustawy Prawo ochrony środowiska

Oceny oddziaływania inwestycji i istniejących obiektów na środowisko w części dotyczącej oddziaływania na stan powietrza uwzględniają wymagania uregulowane w przepisach prawnych w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem. Przedmiotem niniejszego artykułu jest szczegółowe omówienie zagadnień ochrony powietrza ujętych w projekcie ustawy Prawo ochrony środowiska, która zmieniając podejście do ochrony środowiska zastąpi obowiązującą od 1980r. ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Trwa okres negocjacji w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Zgodnie z przyjętymi ustaleniami, przepisy obowiązujące w Unii powinny zacząć funkcjonować w Polsce najpóźniej z dniem wejścia naszego kraju do Unii, z wyjątkiem tych regulacji, na które uzyskamy okres przejściowy określony w trakcie negocjacji. Wiele wymagań wynikających z unijnych aktów prawnych (dyrektyw) włączono już do naszego prawa. Proces dostosowania polskiej gospodarki i systemu prawnego do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej został bowiem zapoczątkowany w początkach lat dziewięćdziesiątych. W warstwie zasad ogólnych obowiązujące polskie prawo nawiązuje do zasad występujących w prawie wspólnotowym, a w szczególności do zasady zapobiegania zanieczyszczeniom, odpowiedzialności zanieczyszczającego za szkody oraz zasady zrównoważonego rozwoju.

Zasady te znalazły swoje odbicie w nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 29 sierpnia 1997r. Dalsze zbliżanie naszego prawa do prawa unijnego nastąpi na gruncie nowej, przyjętej przez rząd i skierowanej do Sejmu, ustawy Prawo ochrony środowiska. Projekt tej ustawy, oprócz wcześniej wymienionych, przewiduje także zasadę przezorności i zasadę zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska, usuwając różnice w tym zakresie między polskim i wspólnotowym prawem ekologicznym.

Projekt ustawy Prawo ochrony środowiska zawiera kompleksowe uregulowania w zakresie ochrony powietrza. Proponowane zapisy dotyczące jakości powietrza różnią się w sposób zasadniczy od dotychczasowych. Różnica wynika z transpozycji dyrektyw, a w szczególności Dyrektywy „ramowej” 96/62 w sprawie jakości powietrza oraz Dyrektywy „córki” 99/30 w sprawie wartości granicznych dwutlenku siarki, tlenków azotu, pyłów i ołowiu w powietrzu. Na uchwalenie czekają kolejne dyrektywy „córki”, które zastąpią obecnie obowiązujące dyrektywy w dziedzinie jakości powietrza, przetransponowane również do przepisów projektu ustawy i zapowiedzianych w niej rozporządzeń. Dyrektywa 96/62 i dyrektywy „córki” należą do dokumentów o niezwykle skomplikowanych rozwiązaniach, nie pozbawionych pewnych niedopowiedzeń lub sformułowań budzących wątpliwości. Ze względu na fakt, że są to stosunkowo nowe regulacje, trudno było odwoływać się do sprawdzonych rozwiązań w prawie krajowym państw członkowskich.

System oceny jakości powietrza

Zgodnie z zapisem w projekcie ustawy Prawo ochrony środowiska, ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości. Oceny jakości powietrza dokonuje się przez porównanie stanu powietrza ze standardami jakości powietrza, ustalonymi przez Ministra Środowiska w drodze rozporządzenia w stosunku do następujących substancji: arsenu, benzenu, benzo/a/pirenu, dwutlenku azotu, dwutlenku siarki, kadmu, niklu, ołowiu, pyłu, rtęci, tlenku węgla i ozonu. Standard jakości powietrza to dopuszczalny poziom substancji w powietrzu, obejmujący dopuszczalne stężenie substancji w powietrzu oraz opad substancji. Rozporządzenie określi również dopuszczalną częstość przekraczania tych poziomów oraz margines tolerancji, przez który rozumie się wyrażoną w procentach część dopuszczalnego poziomu, o którą może być on przekroczony. Poza dopuszczalnymi Minister Środowiska określi również alarmowe poziomy niektórych substancji w powietrzu, a także minimalną liczbę punktów pomiarowych, kryteria lokalizacji punktów poboru próbek substancji, referencyjne metody poboru próbek i analiz poziomów substancji oraz referencyjne metodyki modelowania jakości powietrza. W porozumieniu z ministrem do spraw zdrowia Minister Środowiska może określić standardy i metody oceny zapachowej jakości powietrza.

Projekt ustawy przewiduje, dla potrzeb systemu oceny jakości powietrza, podział obszaru kraju na strefy. Strefę stanowi obszar aglomeracji, czyli miasta lub kilku stykających się miast zamieszkałych przez więcej niż 250 tysięcy mieszkańców, lub obszar powiatu nie należący do aglomeracji. Oceny jakości powietrza dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska, stosując metody pomiarowe lub metody matematycznego modelowania. Dokonanie oceny w aglomeracjach oraz strefach, w których poziom substancji przekracza górny próg oszacowania należy do wojewody. Podstawą oceny w takiej sytuacji będą pomiary poziomów substancji w powietrzu. W pozostałych strefach, w których poziom substancji jest niższy niż górny próg oszacowania będą mogły być stosowane kombinacje obu metod oceny jakości powietrza. W niektórych strefach, zwłaszcza tych, w których nie jest przekroczony dolny próg oszacowania, dopuszcza się stosowanie wyłącznie modelowania. Progi oszacowania - dolny i górny - oznaczają procentową część dopuszczalnego stężenia substancji w powietrzu i zostaną określone dla potrzeb systemu oceny jakości powietrza przez Ministra Środowiska w drodze rozporządzenia. O tym, jakie metody oceny jakości powietrza należy stosować w danej strefie, rozstrzygać będzie klasyfikacja stref wykonana przez wojewodę na podstawie powyższych kryteriów, przynajmniej raz na pięć lat, i wydana w drodze aktu prawa miejscowego. Po raz pierwszy wojewoda powinien wyodrębnić strefy przed końcem 2001 roku.

Wojewoda dokonywać będzie również co rok oceny jakości powietrza w strefach i klasyfikować je według następujących kryteriów:

- poziom jednej lub więcej substancji przekracza dopuszczalny poziom powiększony o margines tolerancji,
- poziom jednej lub więcej substancji mieści się między dopuszczalnym poziomem a poziomem dopuszczalnym powiększonym o margines tolerancji,
- poziom substancji nie przekracza poziomu dopuszczalnego.

Jeżeli podmiot, prowadzący działalność mogącą znacząco oddziaływać na środowisko na terenie strefy zaliczonej do pierwszej lub drugiej kategorii według powyższej klasyfikacji, wprowadza do powietrza substancję, której dopuszczalny poziom jest przekroczony, może być decyzją zobowiązany do prowadzenia pomiarów poziomów substancji w powietrzu.

Po stwierdzeniu występowania w strefie przekroczenia powiększonego o margines tolerancji dopuszczalnego poziomu choćby jednej substancji, wojewoda określi dla tej strefy program ochrony powietrza w formie aktu prawa miejscowego wydanego w porozumieniu ze starostą. W przypadku gdy przekroczenia spowodowane są działalnością wykonywaną w

innym województwie, w sporządzeniu programu będzie uczestniczył również ten wojewoda. Program ochrony powietrza należy sporządzić do dnia 30 czerwca 2003r.

Wojewoda, w porozumieniu z właściwymi starostami, określi, również w drodze aktu prawa miejscowego, z wyjątkiem stref, dla których zostaną sporządzone programy ochrony powietrza, plany działań doraźnych mających na celu zmniejszenie ryzyka wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych lub alarmowych poziomów substancji w powietrzu. Plan działań powinien zawierać listę podmiotów obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania zanieczyszczeń do powietrza, w tym również z silników spalinowych.

Istotą przepisów projektu ustawy, oprócz utrzymania dobrej jakości powietrza tam, gdzie to ma dotychczas miejsce, jest doprowadzenie do osiągnięcia dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu na obszarze stref, w których występują przekroczenia tych poziomów powiększonych o margines tolerancji. Sporządzanie i realizacja programów naprawczych jest nowością w polskim prawie ochrony środowiska, ale w pełni odpowiada wymaganiom prawa Unii Europejskiej.

Pozwolenia na korzystanie ze środowiska

W projekcie ustawy przyjęto jako zasadę, że wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza z instalacji, poza niektórymi ściśle określonymi przypadkami, wymaga pozwolenia organu administracji. Instalacją jest stacjonarne urządzenie techniczne lub zespół takich urządzeń powiązanych technologicznie, pozostających we władaniu tego samego podmiotu i położonych na terenie jednego zakładu. Nowym rozwiązaniem jest pozwolenie zintegrowane, wynikające z prawa wspólnotowego, w szczególności z Dyrektywy 96/61 w sprawie zintegrowanego zapobiegania i zmniejszania zanieczyszczeń. Oddziaływanie instalacji na stan powietrza może zatem być rozpatrywane przez organ odrębnie lub kompleksowo - wspólnie z oddziaływaniem na inne elementy środowiska. Pozwolenie na wprowadzanie zanieczyszczeń może być wydane jako odrębne pozwolenie lub jako część pozwolenia zintegrowanego. Podmiotem postępowania dotyczącego wydania pozwolenia jest zarządzający instalacją we własnym imieniu i na własny rachunek na podstawie tytułu prawnego, lub ewentualny nabywca instalacji, na którego przeniesione zostaną prawa i obowiązki określone w pozwoleniu. Pozwolenie będzie wydawane na czas oznaczony nie dłuższy niż 10 lat.

Organem właściwym do wydania pozwolenia zintegrowanego oraz pozwolenia na wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza jest organ ochrony środowiska. Wojewoda, właściwy ze względu na położenie instalacji, jest organem ochrony środowiska właściwym w

sprawach związanych z przedsięwzięciami na terenach zamkniętych oraz z przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko, dla których w procesie inwestycyjnym obligatoryjne będzie sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko. Lista takich przedsięwzięć zostanie podana w rozporządzeniu Rady Ministrów. Starosta natomiast wydawać będzie pozwolenia w pozostałych przypadkach.

Przepisy nowej ustawy umożliwią odmowę wydania pozwolenia. Wniosek prowadzący instalację o wydanie pozwolenia nie może być załatwiony pozytywnie, gdy:

- oddziaływanie instalacji może spowodować zagrożenie środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrazić zdrowiu lub życiu ludzi,
- instalacja powoduje przekroczenie standardów jakości środowiska lub standardów emisji (do 2006 roku warunek ten nie musi być spełniony w przypadku pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza dla instalacji użytkowanej przed wejściem w życie ustawy Prawo ochrony środowiska),
- zastosowana technologia w nowych instalacjach nie odpowiada określonym w ustawie wymaganiom ochrony środowiska, a w przypadku pozwoleń zintegrowanych wymaganiom wynikającym z najlepszej dostępnej techniki (BAT),
- wydanie pozwolenia byłoby niezgodne z programami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju ustalonymi na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym, z rozporządzeniem wojewody zawierającym program ochrony powietrza danej strefy lub uchwalonym przez radę powiatu programem działań w celu dostosowania poziomu hałasu do dopuszczalnego,
- nie minęły dwa lata od obowiązywania decyzji o cofnięciu bądź ograniczeniu pozwolenia bez odszkodowania wydanych z powodu eksploatacji instalacji z naruszeniem warunków pozwolenia, w sposób zagrażający zdrowiu lub życiu ludzi lub grożący zniszczeniem środowiska.

Przesłankami cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia bez odszkodowania, poza wymienionymi w ostatnim punkcie poprzedniego akapitu, mogą być również zmiany przepisów w zakresie ochrony środowiska oraz toczące się postępowanie kompensacyjne omawiane dalej (w części dotyczącej pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza). Pozwolenie może być cofnięte lub ograniczone za odszkodowaniem, które przysługuje od organu ochrony środowiska, jeżeli przemawia za tym interes ochrony środowiska lub korzystanie z pozwolenia zagraża zdrowiu lub życiu ludzi.

Zgodnie z projektem ustawy, pozwolenie wygasa, jeżeli upłynął termin jego obowiązywania lub stało się bezprzedmiotowe.

W decyzji stwierdzającej wygaśnięcie, cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia organ ochrony środowiska określi również zakres i termin usunięcia negatywnych skutków w środowisku, powstałych w wyniku prowadzonej działalności, jeżeli takie wystąpiły i nie zostały wcześniej usunięte.

Projekt ustawy przewiduje możliwość ustanowienia w pozwoleniu zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku. Zabezpieczenie, które może mieć formę depozytu, gwarancji bankowej lub polisy ubezpieczeniowej, zostaje zwrócone na wniosek prowadzącego instalację po wydaniu decyzji o wygaśnięciu, cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia, jeżeli stwierdzono brak szkód w środowisku.

Prowadzący instalację, z której emisja zanieczyszczeń nie wymaga pozwolenia, ale mogącej stanowić uciążliwość dla środowiska, powinien zgłosić organowi ochrony środowiska zamiar podjęcia lub zaprzestania działalności. Rodzaje instalacji wymagających zgłoszenia określi rozporządzeniem Minister Środowiska. Wymagania dotyczące takiej instalacji, a także instalacji nie wymagającej ani pozwolenia, ani zgłoszenia, mogą być określone decyzją administracyjną, jeżeli będzie to uzasadnione koniecznością ochrony środowiska.

Projekt ustawy Prawo ochrony środowiska przewiduje, jako jeden z instrumentów odpowiedzialności administracyjnej, możliwość wstrzymania przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska ruchu instalacji w przypadku eksploataowania jej bez wymaganego pozwolenia lub z naruszeniem warunków pozwolenia, a także w przypadku naruszenia ustaleń decyzji określającej wymagania co do funkcjonowania instalacji podlegającej obowiązkowi zgłoszenia. Na wniosek zainteresowanego może on jednak ustalić termin do usunięcia naruszenia, a w razie nieusunięcia go w tym terminie - wstrzymać działalność powodującą naruszenie.

Projekt ustawy określa przypadki, w których Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska obligatoryjnie wstrzyma działalność lub ruch instalacji. Obejmują one taką działalność, która powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach, a w szczególności gdy zagraża zdrowiu albo życiu ludzi. W odniesieniu zaś do ruchu instalacji obligatoryjne jego wstrzymanie nastąpi, gdy instalacja ta będzie eksploatowana przez okres sześciu miesięcy z naruszeniem warunków pozwolenia zintegrowanego lub będzie eksploatowana bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego.

Decyzje ustalające rodzaje i ilości zanieczyszczeń dopuszczalne do wprowadzania do powietrza, wydane na podstawie art.30 aktualnie obowiązującej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, tzw. decyzje o dopuszczalnej emisji, zachowują swoją moc do

czasu, na który zostały wydane i będą podlegały regulacjom nowej ustawy dotyczącej pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza. Jeżeli wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza nie wymaga pozwolenia, to dotychczasowe decyzje o dopuszczalnej emisji wygasają z dniem wejścia w życie ustawy Prawo ochrony środowiska.

POZWOLENIE NA WPROWADZANIE GAZÓW I PYŁÓW DO POWIETRZA

Pozwolenie na wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza nie będzie wymagane tylko w przypadku emisji niezorganizowanej i niewielkich instalacji, wymienionych enumeratywnie w projekcie ustawy. Nie będą również wydawane odrębne pozwolenia na wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza, jeżeli dla instalacji wymagane będzie pozwolenie zintegrowane obejmujące wszystkie elementy środowiska.

Do wniosku o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza należy dołączyć, zawierający obliczenia stanu zanieczyszczenia powietrza, operat ochrony powietrza spełniający też inne wymagania podane w projekcie ustawy.

Określone przez Ministra Środowiska standardy emisji zanieczyszczeń z instalacji oraz dopuszczalne poziomy substancji w powietrzu należy uwzględnić przy ustalaniu w pozwoleniu rodzajów i ilości zanieczyszczeń dopuszczonych do wprowadzania do powietrza z danej instalacji w ten sposób, że zaproponowana we wniosku o wydanie pozwolenia dopuszczalna emisja nie może przewyższać normatywnej wartości emisji oraz nie może powodować przekraczania dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu i standardów zapachowej jakości powietrza poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny, lub poza obszarem ograniczonego użytkowania, jeżeli taki zostanie utworzony. Jednocześnie dopuszczalna emisja określona w pozwoleniu nie może być wyższa niż rzeczywista ilość zanieczyszczeń z instalacji przy jej prawidłowym funkcjonowaniu. Jeżeli dla instalacji będą określone przepisami prawa standardy emisji, to w pozwoleniu nie należy uwzględniać innych substancji niż objęte standardem.

Standardy emisji w przypadku wprowadzania zanieczyszczeń do powietrza mogą być wyrażone jako stężenia substancji w gazach odlotowych, natężenie przepływu masy substancji lub masa substancji przypadająca na jednostkę produktu.

W przypadku braku określonych prawem dopuszczalnych emisji i poziomów substancji w powietrzu, w pozwoleniu należy ustalić dopuszczalną emisję jako wartość rzeczywistą pod warunkiem dotrzymywania wartości odniesienia w powietrzu. Wartości odniesienia to poziomy niektórych substancji w powietrzu ustalone rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie referencyjnych metodyk modelowania poziomów substancji w

powietrzu, jako wartości, z którymi należy porównać wyniki obliczeń stanu zanieczyszczenia powietrza. W razie braku ustalonej wartości odniesienia, we wniosku o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza należy przedstawić, wraz z uzasadnieniem, propozycję tej wartości. Jeżeli oddziaływanie instalacji na stan powietrza będzie nieznaczne, nie przekraczające 10% wartości odniesienia dla danej substancji, to w pozwoleniu zostaną pominięte ustalenia dla takiego przypadku. Dopuszczalna emisja zanieczyszczeń zostanie określona w decyzji oddzielnie dla każdego źródła i emitora stanowiącego miejsce wprowadzania zanieczyszczeń do powietrza oraz dla całej instalacji.

Nowością w przepisach o ochronie powietrza jest postępowanie kompensacyjne. Postępowanie takie może mieć miejsce w przypadku inwestycji realizowanej na obszarze, gdzie przekroczone zostały standardy jakości powietrza. Wydanie pozwolenia na wprowadzanie substancji do powietrza z nowej lub zmienianej w istotny sposób instalacji będzie możliwe tylko wtedy, gdy zapewniona zostanie odpowiednia redukcja gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza z innych instalacji usytuowanych na tym obszarze. Łączna redukcja ilości wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów z istniejących instalacji powinna być co najmniej o 30% większa niż ilość tych substancji dopuszczona do wprowadzania do powietrza z nowej instalacji. W postępowaniu kompensacyjnym konieczne będzie zatem wyrażenie przez prowadzących instalacje na danym terenie zgody na redukcję emisji zanieczyszczeń, ponieważ wiąże się to ze zmianą ich dotychczasowych pozwoleń, z cofnięciem lub ograniczeniem pozwolenia bez odszkodowania.

POZWOLENIE ZINTEGROWANE

Pozwolenia zintegrowanego wymagać będzie prowadzenie, wymienionych w rozporządzeniu Ministra Środowiska, instalacji mogących spowodować znaczne zanieczyszczenie środowiska lub jego poszczególnych elementów. Pozwoleniem zintegrowanym objęte będą wszystkie emisje zanieczyszczeń do środowiska w celu zapewnienia optymalnej jego ochrony jako całości. W pozwoleniu zintegrowanym należy określić dopuszczalną emisję zanieczyszczeń do powietrza nawet w przypadku gdy dla instalacji nie jest wymagane odrębne pozwolenie na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza. Instalacje znajdujące się na terenie jednego zakładu będą rozpatrywane kompleksowo i objęte jednym pozwoleniem.

Instalacje wymagające zintegrowanego pozwolenia powinny spełniać wymogi ochrony środowiska wynikające z najlepszej dostępnej techniki. Ponadto instalacje te nie mogą powodować przekroczenia granicznych wielkości emisji, chyba że będzie to z korzyścią dla środowiska i nie zostaną naruszone standardy emisji. Graniczne wielkości

emisji, jak i rodzaje instalacji, które wymagają zintegrowanych pozwoleń, określi w rozporządzeniu Minister Środowiska. Jednak zastosowanie najlepszej dostępnej techniki (BAT) nie zwalnia z obowiązku dotrzymywania standardów jakości środowiska.

Projekt ustawy wprowadza regulacje pozwalające na udział społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji w dziedzinie ochrony środowiska, co obok przewidzianego również w tym projekcie dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku, przesądza o demokratycznym charakterze prawa ochrony środowiska, a także stanowi wyraz dalszego dostosowania polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej. Tak więc wnioski o wydanie pozwolenia zintegrowanego podlegać będą postępowaniu z udziałem społeczeństwa, czyli konsultacjom społecznym. Udział społeczeństwa zagwarantowany będzie przez odpowiednie poinformowanie wszystkich potencjalnie zainteresowanych danym postępowaniem, bez względu na ich interes prawny, oraz stworzenie im możliwości zgłoszenia uwag i wniosków do przedłożonych do wglądu dokumentów. W przypadku dużego zainteresowania może być przeprowadzona rozprawa administracyjna otwarta dla społeczeństwa. Organizacje ekologiczne dopuszczone do uczestniczenia w postępowaniu mają zapewnione prawa strony.

Jeżeli wpływ instalacji na środowisko przekracza granice kraju, to należy przeprowadzić postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania. Postępowanie takie przeprowadza się za pośrednictwem Ministra Środowiska. Powiadomi on państwo, na którego terytorium instalacja może oddziaływać i umożliwi wzięcie udziału w postępowaniu.

Pozwolenie zintegrowane dla instalacji, dla której pozwolenie na budowę wydano przed dniem wejścia w życie nowej ustawy, a której użytkowanie rozpocznie się przed dniem 30 czerwca 2003r., prowadzący instalację powinien uzyskać przed końcem 2004 roku. Przedłużenie tego terminu, ale nie więcej niż do końca 2010 roku, będzie możliwe wyłącznie w drodze rozporządzenia Ministra Środowiska wydanego w porozumieniu z Ministrem Gospodarki.

Obowiązek wykonywania pomiarów emisji zanieczyszczeń

Prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia obowiązany będzie do wykonywania pomiarów emisji zanieczyszczeń, ewidencjonowania wyników pomiarów oraz do przekazywania ich organom ochrony środowiska. W razie wprowadzania do powietrza znacznych ilości substancji pomiary powinny być wykonywane w sposób ciągły. Przypadki, w których takie obowiązki będą wymagane, a także zasady wykonywania pomiarów i prowadzenia ewidencji wyników określi rozporządzeniem Minister Środowiska. Projektowane

regulacje pozwalają również na nałożenie dodatkowych obowiązków pomiarowych wykraczających poza ustawowe, jeżeli przekroczone zostaną standardy emisji lub przemawiają za tym inne szczególne względy ochrony środowiska.

Programy dostosowawcze

Projekt ustawy Prawo ochrony środowiska wprowadza nową instytucję w polskim prawie - program dostosowawczy, mającą zastosowanie w odniesieniu do instalacji istniejących, działających przed dniem 1 stycznia 2001r., które nie spełniają wymogów ochrony środowiska, a za ich dalszą eksploatacją przemawia interes publiczny. Program dostosowawczy jako szczególny, rzeczowo-finansowy harmonogram realizacji obowiązków związanych z ochroną środowiska wynegocjowany indywidualnie dla prowadzącego instalację, wprowadzany będzie decyzją administracyjną. Mechanizm ten nie ma charakteru powszechnego, może być zastosowany wyłącznie w przypadku obiektów spełniających następujące warunki:

- zaliczają się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których w procesie inwestycyjnym obligatoryjne będzie sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko,
- objęte będą obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego,
- należą do rodzajów instalacji uznanych przez Ministra Środowiska w rozporządzeniu za odpowiednie do ubiegania się o ustalenie programu dostosowawczego.

Ponadto o ustalenie programu dostosowawczego można ubiegać się tylko w przypadku instalacji nie zagrażającej zdrowiu lub życiu ludzi i tylko wtedy, gdy realizuje się przedsięwzięcia zapewniające spełnienie wymagań wynikających z najlepszej dostępnej techniki (BAT) oraz usunięcie szkód w środowisku.

Podstawową cechą proponowanego mechanizmu będzie ścisłe i precyzyjne ustalenie indywidualnie określonych obowiązków. Obowiązki będą ustalane w postaci programu dochodzenia przez dany podmiot do powszechnie obowiązujących wymagań. Podmiot nie mający możliwości natychmiastowego sprostania tym wymaganiom uzyska w ten sposób możliwość stopniowego dojścia do nich, w dokładnie określonych terminach i przy zastosowaniu odpowiednich rozwiązań technicznych gwarantujących wymagany skutek. Prowadzący instalację ma pewien wpływ na treść programu, w tym na terminy realizacji poszczególnych etapów inwestycji, warunki emisji w okresie realizacji programu, odroczenie opłat za korzystanie ze środowiska oraz wysokość sankcji przewidzianych w razie braku postępu w realizacji etapów programu. Zapewnienie takiego wpływu powinno mieć istotne

znaczenie dla optymalizacji treści decyzji, jej skuteczności i dzięki temu szybkości osiągnięcia wymogów ochrony środowiska.

Wniosek o ustalenie programu dostosowawczego wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia zintegrowanego należy złożyć wojewodzie. Zakłada się, że prowadzący instalację występując z wnioskiem przygotowuje projekt programu oraz wykaże, iż zapewnił finansowanie proekologicznych inwestycji. Wydanie pozwolenia poprzedzone będzie negocjacjami prowadzonymi w celu ustalenia treści programu dostosowawczego, przez prowadzącego instalację i komisję negocjacyjną złożoną z fachowców w zakresie ochrony środowiska delegowanych przez odpowiednie organy administracji publicznej. Skład komisji jest określony w projekcie ustawy. Program dostosowawczy ustalony w wyniku porozumienia zatwierdzony decyzją wojewody stanowi integralną część pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego warunki określone w programie.

Institucja programu dostosowawczego pomyślana jest jako czasowy wyjątek od konieczności podporządkowywania się ogólnym zasadom ochrony środowiska i ma charakter przejściowy. Zaplanowany termin realizacji programu nie może trwać dłużej niż sześć lat i nie może przekroczyć 2010 roku, przy czym postępowanie negocjacyjne powinno być zakończone przed końcem 2009 roku.

Środki finansowo-prawne ochrony środowiska

Środkami finansowo-prawnymi ochrony środowiska będą, jak dotychczas, opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjne kary pieniężne. Korzystanie ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia skutkować będzie koniecznością ponoszenia podwyższonych opłat. W przypadku zaś korzystania z zasobów środowiska z naruszeniem warunków określonych w pozwoleniu lub innej decyzji administracyjnej, oprócz opłaty, podmiot korzystający ze środowiska poniesie administracyjną karę pieniężną.

Wpływy z opłat i kar ustalanych na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska dotyczących wprowadzania zanieczyszczeń do powietrza stanowią przychody funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

OPŁATY ZA WPROWADZANIE ZANIECZYSZCZEŃ DO POWIETRZA

Korzystający ze środowiska ustalają we własnym zakresie wysokość opłat za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza i wnoszą je bez wezwania na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce korzystania ze środowiska, z tym że opłatę za zanieczyszczenia z urządzeń mobilnych należy wnieść na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego dla miejsca rejestracji podmiotu korzystającego ze środowiska. Opłatę należy uiścić w terminie do końca miesiąca następującego po upływie każdego kwartału. W tym terminie należy również przedstawić marszałkowi województwa wykaz zawierający dane, na których podstawie ustalono wysokość opłaty. Sposób sporządzenia wykazu określony będzie w rozporządzeniu Ministra Środowiska.

Najwyższa jednostkowa stawka opłaty za kilogram substancji wprowadzonej do powietrza określona zostanie w ustawie Prawo ochrony środowiska. Rozporządzeniem Rady Ministrów stawki zostaną obniżone w zależności od rodzaju i uciążliwości substancji. Dopuszcza się również zróżnicowanie stawek opłat na poszczególnych obszarach kraju. Stawki opłat podlegają każdego roku podwyższeniu w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi zmian cen towarów i usług planowanemu w ustawie budżetowej. Zasada ustalania stawek podana jest w projekcie ustawy, natomiast rok rocznie Minister Środowiska ogłosi w Monitorze Polskim wysokość stawek na rok następny.

Opłaty za wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza zależą od ich rodzaju i ilości, i są ustalane według stawek obowiązujących w okresie korzystania ze środowiska. Opłatę podlega zwiększeniu o 500% za brak wymaganego pozwolenia na wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza. Organ właściwy w sprawach opłat to marszałek województwa. W razie nieuiszczenia przez podmiot korzystający ze środowiska opłaty lub uiszczenia jej w wysokości nasuwającej zastrzeżenia organ ten wyda decyzję, w której określi opłatę według własnych ustaleń dokonanych na podstawie pomiarów lub innych danych technicznych i technologicznych.

Projekt ustawy Prawo ochrony środowiska nie przewiduje żadnych zwolnień od opłat za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza. Przewiduje jednak możliwość odstąpienia od pobrania kwartalnej opłaty w przypadku jej nieznacznej wysokości. Jako kryterium podano 25% najniższego wynagrodzenia za pracę.

ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wymierza administracyjną karę pieniężną za przekroczenie ilości lub rodzaju substancji określonych w pozwoleniu jako wartości dopuszczone do wprowadzania do powietrza. Karę ustala się za każdą substancję wprowadzoną z naruszeniem warunków pozwolenia, w wysokości dziesięciokrotnej stawki jednostkowej opłat za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza. Kara biegnie od czasu stwierdzenia przekroczenia na podstawie pomiarów do czasu usunięcia naruszenia. Podstawą do wymierzenia kary jest godzinowy wymiar kary, zwany w projekcie ustawy karą biegnącą, określony decyzją wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Wymiar kary ulega zmianie na wniosek ukaranego zawierający wyniki pomiarów potwierdzające zmniejszenie emisji, przy czym w razie stwierdzenia bezzasadności wniosku nowy wymiar kary ustala się stosując dwukrotne stawki kar. Zmiana stawek opłat za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza również skutkuje zmianą godzinowego wymiaru kary. Łączną karę Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ustala decyzją po stwierdzeniu z urzędu lub na wniosek ukaranego, że przekroczenie ustało. Administracyjne kary pieniężne wnosi się na konto właściwego miejscowo urzędu marszałkowskiego.

Do opłat i kar będą stosować się przepisy ustawy Ordynacja podatkowa w sprawach nie uregulowanych odrębnie w macierzystej ustawie. Takimi odrębnymi przepisami są przepisy dotyczące odraczania terminu płatności i zmniejszania, w tym zaniechania ustalenia bądź poboru, pięćsetprocentowej zwwyżki opłat z tytułu braku pozwolenia na korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenie ustaleń pozwolenia. Organ właściwy w tych sprawach dotyczących opłat to Marszałek Województwa, a dotyczących kar - Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.

Decyzja o odroczeniu terminu płatności może być podjęta w razie stwierdzenia, że podmiot zobowiązany do uiszczenia należności realizuje inwestycje, a ich wykonanie i oddanie do użytku w okresie nie dłuższym niż 5 lat zapewni usunięcie przyczyn wymierzenia kary bądź podwyższonej opłaty. Jeżeli inwestycje proekologiczne, stanowiące warunek odroczenia, nie zostaną wykonane i oddane do użytku w określonym terminie, właściwy organ orzeknie decyzją obowiązek uiszczenia odroczonej należności wraz z opłatą prolongacyjną określoną w ustawie Ordynacja podatkowa oraz odsetkami za zwłokę za okres odroczenia. Analogicznie można postąpić w przypadku stwierdzenia, że inwestycja nie jest realizowana zgodnie z ustalonym harmonogramem. Karę lub opłatę, których termin płatności został odroczone, zmniejszy się o kwotę środków własnych wydatkowanych na realizację tych inwestycji, jeżeli wykonano je terminowo, a do kwoty pozostającej do

zapłaceniu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Ordynacja podatkowa dotyczące opłaty
prolongacyjnej.

* * *

Termin wejścia w życie omówionych wymagań ochrony powietrza uzależniony jest od postępu dalszych prac legislacyjnych nad projektem ustawy Prawo ochrony środowiska. Uwzględniając wagę efektu tych prac dla procesu dostosowania polskiego prawa ekologicznego do prawnych wymagań Unii Europejskiej można zakładać, że nie będzie to termin odległy i, że ustawa zacznie obowiązywać już od połowy 2001 roku, z tym że dla przepisów dotyczących zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz finansowych środków ochrony środowiska przewiduje się półroczne *vacatio legis*.

Mgr inż. Danuta Siwa,
Biuro Orzecznictwa Administracyjnego,
Ministerstwo Środowiska