

Marek GÓRSKI

*Katedra Prawa Ochrony Środowiska
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Szczeciński*

OCHRONA WÓD W NOWEJ DYREKTYWIE W SPRAWIE EMISJI PRZEMYSŁOWYCH

WATER PROTECTION IN THE NEW EU DIRECTIVE ON INDUSTRIAL EMISSIONS

1. Idea zintegrowanego zarządzania zanieczyszczeniami i dyrektywa IPPC

Idea zintegrowanego zarządzania oddziaływaniami przemysłu na środowisko pojawiła się na przełomie lat 80. i 90. XX w. w niektórych państwach Unii Europejskiej, takich jak Wielka Brytania czy Dania, kiedy to w państwach tych przyjęto akty prawne wprowadzające zintegrowane instrumenty zapobiegania zanieczyszczeniom, w szczególności mające postać specjalnych kompleksowych pozwoleń. Opracowanie i realizacja tej idei była następstwem uznania podejścia sektorowego za jedną z istotniejszych przeszkód w skutecznym osiągnięciu celów ochrony środowiska. Podejście sektorowe zakłada bowiem indywidualnie realizowaną ochronę poszczególnych elementów środowiska tj. woda, powietrze, rośliny, gleba, zwierzęta, bądź ochronę przed określonymi uciążliwościami, takimi jak chemikalia, odpady, hałas, promieniowanie.

Pierwsze odwołania do potrzeby zintegrowanego podejścia do kontroli zanieczyszczeń pojawiły się w polityce wspólnotowej w czwartym programie działania Wspólnoty w zakresie środowiska, przyjętym w 1987 r. W dokumencie tym podkreślono konieczność zapobiegania przechodzeniu zanieczyszczenia z jednego elementu środowiska do innego. Podstawowe znaczenie przyznał instrumentom zintegrowanej ochrony środowiska piąty program działania Wspólnoty w zakresie środowiska „Na drodze do zrównoważenia (Towards sustainability)”, w którym zawarto kompleksowy plan działań zmierzających do zmniejszenia presji na środowisko. Dla uzyskania poprawy określono priorytetowe rodzaje działań, wśród nich zintegrowane przeciwdziałanie zanieczyszczeniom i zapobieganie powstawaniu odpadów.

Na bazie piątego programu i doświadczeń uzyskanych w tych państwach wspólnotowych, które wprowadziły własne zintegrowane systemy kontroli zanieczyszczeń, opracowano w 1993 r. projekt dyrektywy w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli, który został ostatecznie przyjęty przez Radę 24 września 1996 r. jako dyrektywa 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania i kontroli

zanieczyszczeń¹; dyrektywa stała się powszechnie znana pod skrótem IPPC, który pochodzi od angielskiej nazwy dyrektywy „*Directive on Integrated Pollution Prevention and Control*”.

Przewodnym celem dyrektywy IPPC było i jest zapewnienie właśnie zintegrowanego (kompleksowego, całościowego) zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza, wody i ziemi – tak, aby zapewnić wysoki poziom ochrony środowiska jako całości. Do czasu uchwalenia tej dyrektywy ochrona środowiska, cechując się wspomnianym podejściem sektorowym, nastawiona była przede wszystkim na zabezpieczenie poszczególnych elementów środowiska lub zabezpieczenie przed określonymi uciążliwościami. Taka sektorowa ochrona powodowała często sytuacje tego rodzaju, w których zmniejszenie zanieczyszczenia jednego z elementów środowiska pociągało za sobą zwiększone negatywne skutki wobec innego. Ochrona sektorowa nie w pełni uwzględniała także niekorzystne przekształcenia zanieczyszczeń powstających przy ich przedostawaniu się z jednego składnika środowiska do innego, nie obejmowała również zjawisk i procesów przekraczających granice jednego elementu środowiska².

W preambule do dyrektywy 96/61/WE cel zintegrowanego podejścia określono jako zapobieganie emisjom zanieczyszczeń do powietrza, środowiska wodnego i gleby, gdziekolwiek mają one miejsce, z uwzględnieniem gospodarki odpadami, oraz, jeżeli jest to niemożliwe, minimalizację emisji w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości³. Termin „zapobieganie” ma oznaczać, że emisje powinny być zredukowane u źródła, co stanowi przesunięcie akcentu działań z „końca rury” na działania likwidujące ich przyczyny.

Dyrektywa IPPC nie odnosi się do wszystkich typów działalności przemysłowej, a jedynie do instalacji wskazanych w załączniku I do tej dyrektywy. W załączniku wyliczono określone typy instalacji zakładając, że są to instalacje wykazujące znaczne oddziaływanie na środowisko. W literaturze wskazuje się, że przyjęte w załączniku przyporządkowanie typów instalacji do sektorów przemysłowych ma wyłącznie charakter porządkowy i nie skutkuje wyłączeniem danej instalacji z podporządkowania wymogom dyrektywy, gdy instalacja taka działa w obrębie innego sektora⁴.

Jak wskazano, celem zintegrowanego podejścia, przyjętego w dyrektywie IPPC, jest zapobieganie emisjom do powietrza, środowiska wodnego i gleby niezależnie od tego, gdzie mają one miejsce, z uwzględnieniem gospodarki odpadami, oraz, jeżeli zapobieżenie jest niemożliwe, minimalizację emisji w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego jako całości. Tym samym dyrektywa odwołuje się do dwóch z podstawowych zasad wspólnotowej polityki ochrony środowiska – zasady prewencji i zasady wysokiego poziomu ochrony. Zasada stosowania działań zapobiegawczych (zasada prewencji) zakłada konieczność odpowiednio wczesnego rozważenia potencjalnych skutków zamierzonego działania i podjęcia na podstawie tej analizy skutecznych działań zapobiegawczych. Do zasady prewencji odwołują się wszystkie Programy Działania WE, ma ona również priorytetowe znaczenie w wielu aktach prawnych dotyczących ochrony środowiska. Typowym przykładem jej zastosowania są przepisy dotyczące oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć oraz planów

¹ Obecnie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (wersja skodyfikowana) - Dz. Urz. UE L z 2008 r. Nr 24 s. 8;

² Tak np. J. Jendrośka – „*Zintegrowane zapobieganie i kontrola zanieczyszczeń w UE*”; Prawo i środowisko Nr 1 (29)/02, s.75-76;

³ Zob. Z. Bukowski – „*Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*”; Warszawa 2007, s. 66;

⁴ *Tamże*;

i programów⁵. Natomiast zgodnie z art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej zwanym TFUE) „*polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii*”⁶.

Podobnie art. 114 ust. 3 TFUE, który stanowi podstawę prawną dla przyjmowania regulacji harmonizujących rynek wewnętrzny, zobowiązuje Komisję do zapewnienia w przedkładanych projektach aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska wysokiego poziomu ochrony.

Najważniejszym założeniem dyrektywy IPPC było zastąpienie sektorowego, indywidualnego podejścia do zanieczyszczania pojedynczych komponentów środowiska przez podejście kompleksowe, całościowe, odnoszące się do całokształtu środowiska naturalnego. Jak to wskazano w preambule dyrektywy: „*Różne podejścia do kwestii kontrolowania emisji do powietrza, środowiska wodnego lub gleby oddzielnie, mogą raczej zachęcać do przesuwania zanieczyszczeń między różnymi środowiskami niż do ochrony środowiska naturalnego jako całości*”. Powoduje to, że akt ten stał się podstawowym aktem z punktu widzenia ograniczenia negatywnego oddziaływania zakładów na środowisko w całym prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej. Dyrektywa ta stanowi wyraz zintegrowanego i horyzontalnego podejścia do problematyki ochrony środowiska⁷.

Dyrektywa IPPC nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek podjęcia działań, które są konieczne w celu zapewnienia, aby podmiot prowadzący działalność przemysłową, określoną w załączniku I do dyrektywy, spełniał ogólne zasady niektórych podstawowych zobowiązań; w tym celu wystarczy, aby właściwe władze uwzględniły te ogólne zasady przy ustanawianiu warunków udzielania pozwoleń. „Prowadzącym” (operatorem), zgodnie z definicją zawartą w art. 2 dyrektywy IPPC, jest każda osoba fizyczna lub prawna, która prowadzi lub kontroluje instalację lub, jeżeli jest to przewidziane w ustawodawstwie krajowym, osoba której przyznano decydujące uprawnienia ekonomiczne w kwestii technicznego funkcjonowania instalacji.

Na prowadzących instalację zostały nałożone następujące obowiązki, wynikające z art. 3 dyrektywy IPPC:

- 1) podjęcie wszystkich właściwych działań zapobiegających zanieczyszczeniu, w szczególności przez zastosowanie najlepszych dostępnych technik (Best Available Techniques – BAT)
- 2) niepowodowanie żadnych istotnych zanieczyszczeń;
- 3) unikanie wytwarzania odpadów, zgodnie z przepisami dotyczącymi postępowania z odpadami
- 4) efektywne wykorzystywanie energii;
- 5) podjęcie środków koniecznych w celu zapobieżenia wypadkom i ograniczenia ich konsekwencji;
- 6) w przypadku ostatecznego zakończenia działalności – podjęcie środków koniecznych w celu zapobieżenia ryzyku zanieczyszczenia oraz przywrócenia zadowalającego stanu miejsca działania.

⁵ Obecnie na szczeblu unijnym są to przede wszystkim przepisy zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst jednolity) - Dz.Urz. UE L.2012.26.1, także w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001, str. 30)

⁶ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz.Urz. UE C 115, 9 maja 2008 r., w wersji uwzględniającej zmiany wprowadzone Traktatem Lizbońskim z 1 grudnia 2009 r.

⁷ Z. Bukowski – „*Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*”, op.cit., s. 67;

Powyższe obowiązki należy traktować jako zasady ogólne wiążące przy wydawaniu pozwoleń zintegrowanych. Państwowi członkowskim pozostawiono określenie szczegółowego sposobu ich implementacji do prawa krajowego.

Jednym z najistotniejszych wymagań dyrektywy jest obowiązek przestrzegania i stosowania przez prowadzących instalacje objęte zakresem jej oddziaływania tzw. „wymagań najlepszej techniki” (wspomnianych wyżej jako wymagania BAT). Koncepcja BAT związana jest głównie z zagadnieniem prawnego określenia wymagań odnoszących się do działań ochronnych (szeroko tu rozumianych jako wszelkie działania służące osiągnięciu celów ochrony środowiska, w tym organizatorskie i kształtujące dozwolony sposób i zakres oddziaływania na środowisko), zapewniających ich skuteczność, równolegle realizujących ideę podejścia kompleksowego (zintegrowanego). Pojęcie to zostało zdefiniowane, wzorem dyrektywy, w art. 3 pkt. 10 ustawy P.o.ś.⁸, szerokie jego omówienie znajduje się w komentarzu do ustawy⁹ i innych pozycjach literatury z zakresu prawa ochrony środowiska¹⁰.

Dyrektywa IPPC została przyjęta 24 września 1996 r. i weszła w życie 30 października 1996 r. Zgodnie z zasadami odnoszącymi się do dyrektyw, pozostawiła ona państwa członkowskim 3 lata na dostosowanie ich wewnętrznych regulacji prawnych do jej wymagań (termin ten upłynął 30 października 1999 r.), jednakże na ostateczne wdrożenie jej wymagań wobec instalacji funkcjonujących przewidziano czas znacznie dłuższy, bo do końcówki października 2007 r. Traktat Akcesyjny nie przewidział dla Polski specjalnych terminów przejściowych dla wdrożenia tej dyrektywy. Wdrażanie dyrektywy okazało się w praktyce dość skomplikowane, gdyż z jednej strony w niektórych krajach istniały już rozwinięte systemy prawne i praktyka zintegrowanego podejścia do zanieczyszczeń, z drugiej zaś strony w pozostałych państwach problem ten nadal regulowano jedynie sektorowo.

Dla ułatwienia wdrażania i stosowania wymagań dyrektywy powołano Europejskie Biuro IPPC (European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau) z siedzibą w Sewilli, którego zadaniem jest kierowanie Europejskim Systemem Informacji na temat IPPC oraz opracowywanie wytycznych odnośnie BAT, czyli tzw. dokumentów referencyjnych (BAT Reference Documents - BREFs). BREFy w oparciu o aktualne założenia (dyrektywy IPPC) nie są wiążącymi przepisami i nie są one wydawane w żadnej z form przewidzianych w UE dla aktów prawnych – stanowią jedynie informacje, które mają mieć charakter ogólnych wytycznych przy określaniu przez organy państw członkowskich najlepszej dostępnej techniki dla danej instalacji (w pozwoleniu zintegrowanym) bądź dla określonych kategorii instalacji (w powszechnie obowiązujących aktach prawnych wydanych zgodnie z art. 9 ust. 8 dyrektywy). Dokumenty referencyjne przygotowywane są dla poszczególnych sektorów przemysłu przez powoływaną w tym celu grupę roboczą, składającą się z ekspertów z państw członkowskich, przedstawicieli przemysłu oraz pozarządowych organizacji ekologicznych – do 2008 r. miały być one stworzone dla wszystkich gałęzi przemysłu, dotychczas jednak celu tego nie osiągnięto.

⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz.U.2008.25.150 z późn.zm. (dalej określana jako ustawa P.o.ś.);

⁹ Zob. M. Górski [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, „Ustawa Prawo ochrony środowiska, Komentarz”, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2011, komentarz do wskazanego przepisu;

¹⁰ Zob. np. Z. Bukowski – „Pozwolenie zintegrowane; Przemysł chemiczny a ochrona środowiska”; zeszyt 10, Włocławek Toruń 2004, s. 21 i nast.;

2. Ramowa Dyrektywa Wodna

Jeszcze przed przyjęciem i później w trakcie obowiązywania dyrektywy IPPC prowadzono prace nad kompleksową regulacją wspólnotową odnoszącą się do problemów gospodarowania wodami, włączając w to pojęcie i kwestie ochrony wód, w szczególności ochrony przed zanieczyszczeniem. Przygotowywany akt oparty został również na idei kompleksowego rozwiązywania problemu, bowiem w trakcie jego opracowywania jednym z wyjściowych było założenie, że skuteczna ochrona wody wymaga uchwalenia aktów prawnych ustalających dopuszczalne wartości emisji oraz normy jakości wody (tzw. podejście łączone). Na konieczność opracowania zintegrowanej polityki wodnej Wspólnoty wskazano także w tezie 9 preambuły nowego aktu. Wynikiem takiego podejścia stała się obowiązująca od 22 grudnia 2000 roku¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram dla działalności Wspólnoty w dziedzinie polityki wodnej.

Podstawowym celem dyrektywy określonym w art. 1 jest zapewnienie ochrony wód w państwach członkowskich UE poprzez:

- zapobieganie dalszej ich degradacji,
- zachowanie i podwyższenie stanu ekosystemów wodnych i lądowych w stosunku do ich potrzeb wodnych i terenów podmokłych bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych,
- promocję zrównoważonego wykorzystywania dostępnych zasobów wodnych,
- podejmowanie działań na rzecz likwidacji skutków powodzi i susz.

Należy zauważyć, że dyrektywa ramowa dotyczy ochrony zarówno wód powierzchniowych, w definicji których mieszczą się wody lądowe, przyujściowe, morskie wody przybrzeżne i wody terytorialne, jak i wód podziemnych. Generalnie dyrektywa ta ma przyczynić się do:

- 1) odpowiedniego zabezpieczenia zaopatrzenia w wodę w ilościach i o dobrej jakości potrzebnej w zrównoważonym korzystaniu z jej zasobów,
- 2) ochrony wód terytorialnych i morskich,
- 3) osiągnięcia celów odpowiednich porozumień międzynarodowych, mających m.in. za zadanie ochronę przed zanieczyszczeniem i eliminację zanieczyszczeń środowiska morskiego,
- 4) postępującej redukcji emisji substancji niebezpiecznych.

W art. 4 dyrektywy zostały wymienione cele środowiskowe, które dotyczą głównie:

- zapobiegania zanieczyszczeniu wód zarówno powierzchniowych jak i podziemnych i pogarszania się ich jakości,
- odnowy zanieczyszczonych wód w takim stopniu, aby uzyskać ich „dobry stan” zdefiniowany odpowiednio dla wód powierzchniowych i dla wód podziemnych¹².

¹¹ dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej - Dz.Urz. UE L.2000.327.1 z późn. zm.; dyrektywa została ogłoszona 22 grudnia 2000 r. i w tym też dniu weszła w życie.

¹² Odpowiednio art. 2 ust.18 i art. 2 ust.20 dyrektywy stanowią, że dobry stan wód powierzchniowych oznacza stan odbiornika wód powierzchniowych, jeżeli zarówno jego stan pod względem ekologicznym jak i chemicznym jest określony jako co najmniej „dobry”, natomiast dobry stan wód podziemnych, oznacza stan odbiornika wód podziemnych, jeżeli zarówno jego stan pod względem ilościowym jak i chemicznym jest określony jako co najmniej „dobry”.

Według założeń dyrektywy, wskazane cele środowiskowe powinny zostać osiągnięte najpóźniej w terminie 15 lat od daty wejścia jej w życie. Jednakże na zasadach i w trybie określonym w art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy, są przewidziane dozwolone odstępstwa. Zakładając, że nie zachodzi dalsze pogorszenie się stanu zmienionego odbiornika, w dyrektywie wymieniono szereg warunków, po spełnieniu których można przedłużyć piętnastoletni termin. Może to nastąpić, jeżeli osiągnięcie celów środowiskowych nie jest możliwe, ze względu na przynajmniej jedną z następujących przyczyn:

- ze względu na możliwości techniczne,
- ze względu na nieproporcjonalnie wysokie koszty lub
- ze względu na naturalne warunki, które nie pozwalają na aktualne polepszenie się stanu odbiornika wodnego.

Przedłużenie terminu jak również jego przyczyny oraz stosowne działania muszą zostać podane i wyjaśnione w planach gospodarowania zlewnią rzeki, przy czym przedłużenie to powinno być ograniczone do maksymalnie dwóch dalszych uaktualnień planu gospodarowania, czyli 12 lat, chyba że warunki naturalne są takie, że cele nie mogą być osiągnięte w tym okresie, co oznacza, że osiągnięcie „dobrego stanu wód” musi nastąpić najpóźniej do 2027 r.

Kolejnym dozwolonym odstępstwem jest możliwość osiągania przez państwa członkowskie mniej ostrych celów środowiskowych dla odbiornika wodnego zmienionego przez działalność ludzką, lub dla odbiornika wodnego, którego warunki naturalne są takie, że osiągnięcie tych celów jest niemożliwe lub nieproporcjonalnie wysokie. Może to nastąpić po spełnieniu wszystkich następujących warunków:

- potrzeby środowiskowe lub społeczno – ekonomiczne zaspokajane przez działalność ludzką nie mogą być osiągnięte w inny sposób,
- państwa członkowskie zapewnią, że dla wód powierzchniowych zostanie osiągnięty najwyższy możliwy ekologiczny i chemiczny stan, a dla wód podziemnych – jak najmniej możliwe zmiany dobrego stanu wód podziemnych,
- nie zachodzi dalsze pogorszenie stanu narażonych odbiorników wodnych,
- ustanowienie mniej ostrych celów środowiskowych i ich powody są zamieszczone w planach gospodarowania zlewnią rzeczczą i cele te poddawane są przeglądowi co 6 lat.

Wśród szeregu wymagań dyrektywa wprowadziła wymóg opracowania pewnego szczególnego dokumentu typu programu działania, w postaci strategii przeciwdziałania zanieczyszczeniu wód. Strategie takie powinny być opracowywane i przyjmowane na szczeblu Unii, bowiem przepis artykułu 17 zobowiązuje Radę do przyjęcia określonych działań przeciwko takiemu zanieczyszczeniu wód przez indywidualnych lub zbiorowych użytkowników, które stanowi niemożliwe do zaakceptowania zagrożenie dla środowiska wodnego, lub poprzez środowisko wodne dla innych mediów bądź sposobów korzystania z nich, w tym zagrożenie dla wód pobieranych dla celów pitnych. Działania takie powinny zostać przyjęte na podstawie propozycji przedstawionych przez Komisję zgodnie z procedurami określonymi w Traktacie¹³.

¹³ W tym celu zgodnie z art. 17 miał powstać projekt Komisji zawierający listę priorytetowych substancji zagrażających zanieczyszczeniem, która po przyjęciu przez Parlament Europejski i Radę przyjmie formę załącznika X do dyrektywy. W stosunku do tych substancji Komisja powinna także przedstawić projekty dotyczące kontroli ich głównych źródeł emisji (także produktowych i procesowych). Założenia te realizuje w szczególności decyzja nr 2455/2001/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2001 r. ustanawiająca wykaz priorytetowych substancji w dziedzinie polityki wodnej oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE - Dz.Urz. UE L.2001.331.1.

Program działań powinien realizować wspomniane już „podejście łączone” do ochrony zasobów wód przed zanieczyszczeniem. Polega ono na ograniczaniu zanieczyszczenia u źródła ich powstawania przez ustalenie norm jakości zrzucanych ścieków (wartości granicznych emisji) oraz ustanawianiu norm jakości wód dla odbiorników. Tak więc założono, że w każdym przypadku ma obowiązywać to rozwiązanie, które jest ostrzejsze. Państwa członkowskie powinny opracować, zgodnie z art. 10, programy działań dla granicznych wartości kontrolujących emisje z pojedynczych źródeł punktowych oraz dla standardów jakości wody, aby w ten sposób zmniejszyć łączny wpływ wszystkich emisji (ze źródeł punktowych i zanieczyszczeń obszarowych).

3. Prace nad modyfikacją dyrektywy IPPC

Ocenia się na forum Unii, iż dyrektywa IPPC oraz prawodawstwo dotyczące emisji przemysłowych odegrały istotną rolę w zakresie ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego i zdrowia obywateli w Europie. Jednak w działaniach modernizujących obowiązujące prawodawstwo podejmowanych przez organy zarządzające Unii, w odpowiedzi na oczekiwania państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i innych zainteresowanych stron dotyczące „lepszego stanowienia prawa”, regulacji tych pominać nie było można. Z tych względów w 2005 r. Komisja podjęła działania w zakresie przeglądu prawodawstwa dotyczącego emisji przemysłowych. Celem przeglądu było zapewnienie wyższej skuteczności tych przepisów, z punktu widzenia ochrony środowiska, a także obniżenie kosztów związanych ze ich stosowaniem.

Podstawą przeglądu stał się obszerny program obejmujący dziesięć problemów badawczych oraz otwarte, uporządkowane i na bieżąco prowadzone konsultacje z zainteresowanymi stronami. Przeprowadzona została szczegółowa analiza dostępnych opcji, a wszystkie informacje źródłowe umieszczono na dostępnej publicznie stronie internetowej.

W oparciu o tak przeprowadzone badania i konsultacje stwierdzono, że dotychczasowe przepisy odnoszące się do zanieczyszczeń przemysłowych są skomplikowane i niekiedy niespójne, co prowadzi do następujących problemów:

- 1) organy administracji i operatorzy instalacji mogą mieć trudności ze zrozumieniem i interpretacją różnych części prawodawstwa, skutkiem czego jego wdrożenie jest niepełne i nieskuteczne;
- 2) niektóre obowiązujące wymagania, np. obowiązki dotyczące pozwoleń i sprawozdawczości, są mylące lub nakładają się na siebie, co tworzy niepotrzebne obciążenia administracyjne.

Uznano, że wyeliminowanie niespójności pomiędzy poszczególnymi dyrektywami może być osiągnięte poprzez połączenie - w drodze odpowiedniego przekształcenia - dyrektywy IPPC i sześciu dyrektyw sektorowych w jedną dyrektywę w sprawie emisji przemysłowych. Pojedyncza, kompleksowa dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych miała zapewnić jasne, spójne i uproszczone ramy prawne. Ponadto zalecono wprowadzenie bardziej szczegółowych przepisów na temat monitorowania gleby i remediacji terenu.

W oparciu o dokonany przegląd stwierdzono, że jednym z najważniejszych elementów dyrektywy IPPC jest oparcie jej na potrzebie wdrażania wymagań opartych na najlepszych dostępnych technikach. Uznano, że dyrektywa IPPC zapewnia pewien poziom elastyczności, jeśli chodzi o wdrażanie BAT, ponieważ zezwala ona na branie pod uwagę względów geograficznych, technicznych i środowiskowych przy ustalaniu warunków zezwolenia. Dla ułatwienia - organom wydającym pozwolenia oraz operatorom - określenia, co jest najlepszą dostępną techniką, Komisja zorganizowała wymianę informacji między ekspertami z państw członkowskich oraz przedstawicielami branży i organizacji zajmujących się ochroną środowiska. Rezultatem tej wymiany są wskazane wyżej a przyjmowane i publikowane przez Komisję dokumenty referencyjne BAT (BREF). W procesie przeglądu wykazano, że główne zasady leżące u podstaw obowiązującej dyrektywy IPPC, w szczególności zintegrowane podejście oparte na BAT, pozostają dobrym fundamentem dla dalszego rozwoju prawodawstwa dotyczącego emisji przemysłowych. Ocena skutków potwierdziła korzyści wynikające ze stosowania BAT, dlatego nie rozważano opcji polegającej na odejściu od zasady BAT.

Równocześnie jednak wnioski wypływające z przeglądu wskazywały, że występują poważne braki, jeśli chodzi o wdrożenie obowiązujących przepisów, które to braki stoją na przeszkodzie pełnemu wykorzystaniu najlepszych dostępnych technik zgodnie z zamierzeniami dyrektywy, znacząco utrudniają egzekwowanie przepisów na poziomie wspólnoty i nie służą wyeliminowaniu ani ograniczeniu niepotrzebnych obciążeń administracyjnych. Od czasu wejścia w życie dyrektywy uwidoczniło się kilka problemów dotyczących wdrożenia przepisów. W wyniku obszernej analizy przeprowadzonej w ramach przeglądu zidentyfikowano cztery konkretne problemy -

- 1) niedostateczne wdrożenie BAT; analiza wykazały, że bez dalszego zmniejszenia emisji pochodzących z instalacji objętych dyrektywą IPPC nie uda się osiągnąć pozytywnych skutków dla zdrowia i środowiska naturalnego, jakie miałyby wynikać z realizacji celów strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza, i nadal będą występować zakłócenia konkurencji;
- 2) występowanie ograniczeń dotyczących przestrzegania i egzekwowania przepisów oraz ulepszeń służących ochronie środowiska, ograniczeń utrudniających skuteczną ochronę środowiska;
- 3) niepotrzebne obciążenia administracyjne wynikające ze złożoności i niespójności części obecnie obowiązujących ram prawnych;
- 4) niedostateczny zakres i brak jasności przepisów obowiązującej dyrektywy IPPC, co może utrudniać realizację celów zapisanych w strategiach tematycznych Komisji.

Konsekwencją niejasności przepisów dotyczących BAT, dużego stopnia swobody w określaniu wymagań pozostawionego właściwym organom, umożliwiającego im odchylenie od tych przepisów w procesie wydawania pozwoleń, oraz niejasnej roli dokumentów BREF, było doprowadzenie do znaczących różnic między poziomami upowszechnienia się najlepszych dostępnych technik w poszczególnych państwach UE. Brak jasności przepisów utrudniał także egzekwowanie prawa na szczeblu wspólnotowym. Przegląd pozwolił na stwierdzenie, że główne braki w zakresie wdrożenia polegają na tym, że:

- pozwolenia wydawane w ramach wdrożenia dyrektywy IPPC często zawierają warunki, które nie są oparte na najlepszych dostępnych technikach opisanych w dokumentach BREF, a uzasadnienie tego jest słabe bądź nie ma go wcale;
- minimalne wymogi dyrektyw sektorowych są często stosowane jako domyślne dopuszczalne wielkości emisji w pozwoleniach IPPC, wbrew obowiązującym wymaganiom prawnym.

Skutkiem takiej praktyki są trudności w realizacji istotnych założeń dyrektywy. Założenia te przyjęły bowiem, że w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska, pojmowanego jako całość, w pozwoleniach powinny być uwzględniane wszystkie niezbędne środki oraz dopuszczalne wielkości emisji substancji zanieczyszczających, odpowiednie wymogi w zakresie ochrony gleby i wód gruntowych oraz wymogi dotyczące monitorowania. Warunki pozwolenia powinny więc być określane na podstawie najlepszych dostępnych technik.

W oparciu o przeprowadzony przegląd wskazano również, że przepisy dotyczące sprawozdań na temat przestrzegania przepisów, kontroli oraz przeglądów pozwoleń, zawarte w dotychczas obowiązujących regulacjach są niejasne, co powoduje duże rozbieżności w stosowaniu prawa pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, a w konsekwencji gorszy niż optymalny poziom ochrony środowiska i zakłócenia działania rynku wewnętrznego.

W trakcie przeglądu rozważano także kwestię powiązania przepisów dyrektywy IPPC z wprowadzanymi w ostatnich latach szerokim frontem instrumentami rynkowymi, typu zbywalne uprawnienia do emisji. W oparciu o przeprowadzone badania i konsultacje przyjęto, że należałoby wspierać opcje zakładającą ułatwienie stosowania instrumentów rynkowych poprzez umożliwienie państwom członkowskim osiągnięcia poziomów emisji opartych na BAT za pomocą systemu handlu uprawnieniami do emisji NO_x i SO₂ zgodnego z unijnymi zasadami, zamiast indywidualnych warunków pozwoleń opartych na BAT. W tym celu w przyszłości możliwe byłoby ewentualne przyjęcie odpowiedniego instrumentu prawnego.

Efektom tych prac było przygotowanie projektu dyrektywy, który ostatecznie przyjęto 24 listopada 2010 r. jako dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych¹⁴. Termin transpozycji dyrektywy do prawa wewnętrznego państw członkowskich upływie 5 stycznia 2013 r.

4. Dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (dyrektywa IED)

Dyrektywa IED traktowana jest jako kontynuacja i rozwinięcie regulacji wprowadzających zintegrowane zarządzanie emisjami do środowiska, czyli w szczególności dyrektywy IPPC (w ostatniej wersji dyrektywa 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r.). Równocześnie jednak dyrektywa IED jest aktem dążącym do konsolidacji i integracji przepisów prawa unijnego dotyczących generalnie emisji do środowiska, skutkiem czego uchyla bądź modyfikuje cały katalog aktów prawa unijnego. Do najważniejszych z tych aktów, które zostały w całości uchylone, należałoby zaliczyć –

- dyrektywę Rady 78/176/EWG z dnia 20 lutego 1978 r. w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu (78/176/EWG)¹⁵,
- dyrektywę Rady 83/29/EWG z dnia 24 stycznia 1983 r. zmieniającą dyrektywę 78/176/EWG w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu (83/29/EWG)¹⁶,

¹⁴ Dz. Urz. UE L.2010.334.17 (directive on industrial emissions – dyrektywa IED);

¹⁵ Dz. Urz. L 54 z 25.2.1978, s. 19.

¹⁶ Dz. Urz. L 32 z 3.2.1983, s. 28.

- dyrektywę 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 (82/883/EWG)¹⁷,
- dyrektywę Rady 92/112/EWG z dnia 15 grudnia 1992 r. w sprawie procedur harmonizacji programów mających na celu ograniczenie i ostateczną eliminację zanieczyszczeń powodowanych przez odpady pochodzące z przemysłu ditlenku tytanu¹⁸,
- dyrektywę Rady 1999/13/EWG z dnia 11 marca 1999 r. w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych spowodowanej użyciem organicznych rozpuszczalników podczas niektórych czynności i w niektórych urządzeniach¹⁹,
- dyrektywę 2000/76/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów²⁰,
- dyrektywę 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 spalania²¹,
- dyrektywę 2008/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli²².

Przepisy zawarte w dyrektywie zostały przyjęte przede wszystkim w celu zapobiegania zanieczyszczeniom wynikającym z działalności przemysłowej, ich redukcji i w możliwie najszerszym zakresie wyeliminowania zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” oraz zasadą zapobiegania zanieczyszczeniom.

W preambule podkreślono, że celem dyrektywy jest także zapobieganie sytuacjom, w których stosowanie odmiennego podejścia w odniesieniu do kontrolowania emisji do powietrza, wody lub gleby traktowanych oddzielnie mogłoby stanowić zachętę do przesuwania zanieczyszczeń z jednych elementów środowiska na inne, zamiast zachęcać do ochrony środowiska jako całości. Z tych względów niezbędne jest zapewnienie zintegrowanego podejścia do zapobiegania emisjom do powietrza, wody i gleby oraz ich kontroli, jak również do kwestii gospodarowania odpadami, efektywności energetycznej i zapobiegania awariom przemysłowym.

W pewnym zakresie poszerzony został zakres stosowania przepisów zawartych w dyrektywie IED (w porównaniu z dyrektywą IPPC), objęto bowiem tym zakresem pewne nowe rodzaje instalacji. Zwrócić tu trzeba uwagę zwłaszcza na zewnętrzne (rozumiane jako niezależnie eksploatowane, czyli poza główną instalacją, której funkcjonowanie powoduje powstawanie ścieków) oczyszczalnie ścieków przemysłowych, nowe rodzaje działalności w gospodarce odpadami (m.in. odzysk odpadów innych niż niebezpieczne w postaci obróbki biologicznej, wstępnej obróbki odpadów do spalania lub współspalania, obróbki popiołów; również czasowe magazynowanie odpadów niebezpiecznych), a także instalacje związane z konserwacją drewna i produktów z drewna oraz produkcją paneli drewnopochodnych. Z kolei w przemyśle spożywczym zakresem dyrektywy objęto produkcję mieszaną z surowców roślinnych i zwierzęcych.

¹⁷ Dz. Urz. L 378 z 31.12.1982, s. 1.

¹⁸ Dz. Urz. L 409 z 31.12.1992, s. 11.

¹⁹ Dz. Urz. L 85 z 29.3.1999, s.1.

²⁰ Dz. Urz. L 332 z 28.12.2000, s. 91.

²¹ Dz. Urz. L 309 z 27.11.2001, s. 1.

²² Dz. Urz. L 24 z 29.1.2008, s. 8.

Dyrektywa IED utrzymuje podstawowy obowiązek adresowany do operatora instalacji a polegający na uzyskaniu i przestrzeganiu administracyjnej zgody ustalającej w sposób całościowy (zintegrowany) nie tylko wszystkie warunki korzystania ze środowiska (emisje, zasoby), ale również zasady prowadzenia procesu produkcyjnego. Brak wymaganego pozwolenia zintegrowanego powinien skutkować wstrzymaniem działalności, a więc prowadzenie działalności przez instalację takiego pozwolenia wymagającą jest prawnie niedopuszczalne.

Utrzymany został obowiązek prowadzenia działalności zgodnie z wymaganiami najlepszej dostępnej techniki (BAT), z uwzględnieniem BREF-ów jako dokumentów wspomagających identyfikację i upowszechnianie najlepszych dostępnych technik. Jak wskazano wyżej BREF-y na gruncie dyrektywy IPPC nie mają rangi aktów prawnych i nie są katalogiem jedynie dopuszczalnych do stosowania technologii i sposobów prowadzenia działalności. Dokumenty te mają pomagać przy określaniu poziomów odniesienia dla prawidłowego definiowania wymogów BAT dla danej instalacji, ale nie są jedynym źródłem wiedzy i przesłanką do podejmowania decyzji odnośnie warunków pozwolenia zintegrowanego. Warto wskazać, iż dyrektywa zdefiniowała pojęcie „dokumentu referencyjnego BAT”. Zgodnie z art. 3 pkt. 11 pojęcie to oznacza dokument będący wynikiem wymiany informacji zorganizowanej zgodnie z art. 13, sporządzony dla określonych rodzajów działalności i 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.

Dyrektywa wprowadza tu dość daleko idącą zmianę formalno-prawną, ale mającą istotne konsekwencje praktyczne. Założono bowiem, że oprócz BREF-ów pojawiają się także tzw. BAT conclusions²³ – zatwierdzane w odpowiedniej procedurze (opisanej w art. 75), po zatwierdzeniu publikowane, mające postać decyzji Komisji. Jak się wydaje, dokument taki faktycznie będzie miał status aktu prawnego wiążącego bezpośrednio jego adresatów (a więc zarówno operatorów, jak i organy administracji ustalające treść pozwoleń zintegrowanych). Decyzja dotycząca konkluzji BAT będzie w konsekwencji podstawą do ustalania warunków pozwolenia, zaś dopuszczalne wielkości emisji określane w pozwoleniach zintegrowanych muszą być zgodne z wartościami podanymi w decyzji dotyczącej konkluzji BAT. Dyrektywa dopuszcza wprowadzenie odstępstwa od tych wielkości w szczególnych sytuacjach, na podstawie rachunku kosztów korzyści, warunków geograficznych, technicznych parametrów instalacji. Nie może to jednak skutkować naruszeniem standardów emisyjnych określonych w dyrektywie (dla dużych instalacji energetycznego spalania paliw, spalarni odpadów, przemysłu tlenków tytanu). Komisja ma możliwość publikacji wytycznych z kryteriami udzielania odstępstw. Dyrektywa zakłada, że decyzje dotyczące konkluzji BAT powinny być uwzględnione przy pierwszej analizie wydanego pozwolenia zintegrowanego po wejściu w życie nowych przepisów.

²³ I to pojęcie w dyrektywie zdefiniowano – według art. 3 pkt. 12 „konkluzje dotyczące BAT” oznaczają dokument zawierający elementy dokumentu referencyjnego BAT i formułujący konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik, ich opisu, informacji służącej ocenie ich przydatności, poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami, powiązanego monitoringu, powiązanych poziomów konsumpcji oraz, w stosownych przypadkach, odpowiednich środków remediacji terenu;

Włączając do swojej przepisy dyrektyw szczegółowych dotyczących emisji z określonego typu źródeł dyrektywa IED dokonała także pewnych zmian tych regulacji. Odnosnie wymagań adresowanych do operatorów instalacji określanych jako „duże instalacje spalania paliw” (*large combustion plants* – LCP) przyjęto, że na moc źródła składa się suma mocy kotłów podłączonych do jednego komina co oznacza, że jako źródło emisji traktować będzie należało odrębnie, ale i łącznie, każdy komin; z tym, że zasady nie dotyczące kotłów o mocy poniżej 15 MWt. W sposób istotny dla tego typu instalacji zastrzone zostały standardy emisyjne dotyczące SO_2 , NO_x i pyłów.

Z kolei włączenie do dyrektywy wymagań wynikających z tzw. dyrektywy spalarniowej (dyrektywa 2000/76/WE) skutkowało m.in. ustanowieniem ostrzejszych standardów emisyjnych dla NO_x . Te regulacje będą miały zastosowanie m.in. przy współspalaniu odpadów w cementowniach.

Dyrektywa IED sformułowała pewne nowe warunki dotyczące treści pozwolenia zintegrowanego, zasad weryfikacji tej treści oraz udostępniania pozwoleń. I tak założono, że w pozwoleniu powinny być określone dopuszczalne wielkości emisji dla zanieczyszczeń wymienionych w Aneksie II dyrektywy. Rewizja treści pozwolenia powinna nastąpić po opublikowaniu konkluzji w sprawie BAT, jej konsekwencją będzie obowiązek dostosowania instalacji do nowych warunków w ciągu 4 lat. Pozwolenia muszą być publikowane na odpowiednich stronach internetowych, obowiązek publikacji dotyczy także wyników monitoringu.

Polepszeniu skuteczności w wykonywaniu pozwoleń wymaganych dyrektywą pozwoleń zintegrowanych mają służyć zmiany odnoszące się do nadzoru nad ich wykonywaniem, wymagającego już wcześniej, zgodnie z dyrektywą IPPC, przeprowadzania okresowej analizy tych zgód. W oparciu o obowiązujące dotychczas rozwiązania organ ochrony środowiska ma obowiązek analizy wydanego pozwolenia zintegrowanego co najmniej raz na 5 lat, ewentualnie każdorazowo w przypadku takiej zmiany w najlepszych dostępnych technikach, która pozwala na znaczne zmniejszenie wielkości emisji bez powodowania nadmiernych kosztów bądź też w przypadku potrzeby dostosowania eksploatacji instalacji do zmian przepisów o ochronie środowiska (w tym także np. w sytuacji wejścia w życie odpowiednich aktów prawa miejscowego). Dyrektywa IED zakłada natomiast, iż na żądanie organu ochrony środowiska prowadzący instalację będzie miał obowiązek przedstawienia informacji niezbędnych do przeprowadzenia weryfikacji pozwolenia, obejmujących w szczególności wyniki monitoringu emisji i tego rodzaju inne dane, które umożliwią porównanie funkcjonowania instalacji z BAT oraz granicznymi wielkościami emisji określonymi w konkluzjach BAT. Wprowadzono również wymóg, aby w ciągu 4 lat od publikacji decyzji w sprawie konkluzji BAT, odnoszących się do głównej działalności danej instalacji, właściwy organ podjął działania zapewniające przeprowadzenie odpowiedniej analizy i dokonał ewentualnej zmiany warunków pozwolenia w taki sposób, aby zapewniona była zgodność działania instalacji z nowymi warunkami.

Kolejną kwestią związaną z nadzorem nad funkcjonowaniem instalacji wymagających zintegrowanego podejścia jest dookreślenie zasad przeprowadzania kontroli tych instalacji. Według dotychczasowych przepisów każdy kraj sam reguluje procedury kontroli i częstotliwość inspekcji instalacji IPPC. Dyrektywa IED wprowadza natomiast obowiązek sporządzania planów kontroli opartych na analizie ryzyka, które uzasadniałyby częstotliwość wymaganych kontroli, przy czym ta częstotliwość nie powinna być rzadsza niż raz na rok dla instalacji stanowiących największe zagrożenie i raz na trzy lata dla instalacji powodujących najmniejsze zagrożenia.

Z nadzorem nad przestrzeganiem wymagań określonych w pozwoleniach zintegrowanych, a równocześnie pewną nowelizacją regulacji odnoszących się do dużych instalacji spalania paliw, są postanowienia odnoszące się do prowadzenia pomiarów emisji. Wprowadzono tu obowiązek prowadzenia pomiarów ciągłych stężeń SO_2 , NO_x i pyłów dla źródeł o mocy od 100 MWt, z wyjątkami odnoszącymi się do źródeł o czasie eksploatacji < 1000 h/rok oraz kotłów lub turbin gazowych opalanych gazem ziemnym (w zakresie pomiarów dotyczących emisji SO_2 i pyłów). Ustanowiony został wymóg prowadzenia co najmniej raz w roku pomiarów emisji całkowitej rtęci w źródłach opalanych węglem. Te regulacje wejdą w życie począwszy od 2016 r.

Także za związane z kwestiami nadzoru należy uznać modyfikacje wprowadzające zastrzone obowiązki sprawozdawcze. Niezależnie bowiem od raportowania na potrzeby E-PRTR, każdy prowadzący instalację będzie miał obowiązek dostarczania właściwym organom -

- co najmniej raz w roku wyników monitorowania emisji i innych danych umożliwiających właściwemu organowi sprawdzenie zgodności z warunkami pozwolenia
- corocznie podsumowania tych danych wyrażonych w formie umożliwiającej ich porównanie z poziomami emisji powiązanych z BAT.

5. Dyrektywa IED a ochrona wód

Dyrektywa IED nie zawiera przepisów szczególnych bezpośrednio odnoszących się do kwestii związanych z ochroną wód. Tym niemniej jest oczywiste, że jej generalne założenia i wprowadzone modyfikacje rozwiązań znanych z dyrektywy IPPC mają istotne znaczenie również i dla ochrony wód przed oddziaływaniami będącymi skutkiem prowadzenia działalności objętej przepisami tegoż aktu. W takim kontekście warto zwłaszcza pokreślić zmiany związane z zakresem przedmiotowym obowiązywania dyrektywy (objęcie nowych rodzajów działalności), co skutkować powinno urealnieniem kontroli prowadzenia takiej działalności, dzięki m.in. konieczności uzyskania pozwolenia bądź wpisu do rejestru, także w związku z koniecznością uzyskania i weryfikacją treści pozwoleń zintegrowanych oraz ujednocnieniem zasad prowadzenia kontroli. W dłuższej perspektywie istotne powinny okazać się także wymagania wynikające z konkluzji BAT, wiążące dla ustalania treści pozwoleń. Już w preambule dyrektywy, w tezach 19 i 20, zwrócono uwagę na pewne rodzaje działalności, których wpływ na środowisko, w tym wody, jest istotny, a które powinny podlegać szczególnemu nadzorowi. W tezie 19 podkreślono, że rozlewanie gnojowicy w znaczący sposób przyczynia się do emisji zanieczyszczeń do powietrza i wody, zaś w tezie 20 taką samą uwagę odniesiono do intensywnego chowu drobiu i bydła.

W takim, chociaż nie tylko, kontekście, znaczenie dla ochrony wód, w szczególności podziemnych ale i powierzchniowych, w związku ze splukiwaniem z powierzchni ziemi różnych substancji zanieczyszczających, powinny mieć pewne szczegółowe przepisy dyrektywy IED dotyczące ochrony innych komponentów środowiska, w tym zwłaszcza gleby. Ma to znaczenie m.in. dlatego, że dyrektywa IPPC do ochrony gleby odnosiła się w sposób raczej enigmatyczny stwierdzając, że po zakończeniu działalności prowadzący instalację ma obowiązek przywrócić teren do „zadowolającego stanu”. Były to w gruncie rzeczy bez mała jedyne przepisy na szczeblu prawa unijnego odnoszące się do kwestii ochrony gleby, mimo wieloletnich prac nad przygotowaniem odpowiedniej dyrektywy.

W Polsce sytuacja była od wejście w życie ustawy P.o.ś. nieco inna, ustawa zawiera bowiem przepisy o ochronie jakościowej gleby, od 2002 r. zaś obowiązują przepisy ustanawiające standardy jakości gleby i ziemi.

W dyrektywie IED pojawiły się stosunkowo skonkretyzowane przepisy związane z ochroną gleby, mające realizować kilka założonych celów. Przede wszystkim chodzi tu o precyzyjne określenie stanu początkowego, do jakiego podmiot, który spowodował znaczące zanieczyszczenie tych komponentów środowiska miałby obowiązek doprowadzić teren w ramach niezbędnej rekultywacji po zakończeniu działalności. Dla realizacji tego celu dyrektywa wprowadza wymóg sporządzania raportu o stanie gleby i wód podziemnych (informacja o stanie zanieczyszczenia gleby i wód podziemnych) w przypadku rodzajów instalacji, które produkują, wykorzystują lub uwalniają substancje stwarzające zagrożenie (art. 2 pkt. 7 i 8 rozporządzenia 1272/2008/WE). Obowiązek pojawia się -

- przed rozpoczęciem działalności (dla nowych instalacji),
- przed pierwszą aktualizacją pozwolenia zintegrowanego zgodnie z nową dyrektywą (dla istniejących instalacji).

Zakres raportu w tych sytuacjach składanego powinien obejmować -

- dane dotyczące historycznego i obecnego wykorzystania terenu;
- aktualne dane dot. jakości gleby i wód podziemnych (pomiar);
- inne dane określone przez Komisję.

Ustanowiono także kilka obowiązków, które powinny zostać zrealizowane przed zamknięciem instalacji. Operator instalacji powinien wówczas po pierwsze przeprowadzić kolejne pomiary, w sytuacji natomiast, w której nastąpiło znaczne zanieczyszczenie, operator powinien doprowadzić środowisko do stanu z raportu bazowego. Wskazane kryterium skuteczności przeprowadzonych działań dyrektywa nieco łagodzi pozwalając uwzględnić techniczną wykonalność przedsięwzięcia oraz przyszłe wykorzystanie danego terenu. W sytuacjach, gdy zanieczyszczenie stwarza ryzyko dla środowiska lub ludzi, operator musi podjąć działania, aby to ryzyko wykluczyć. Można mieć tu naturalnie także wątpliwości, czy powrót do stanu wyjściowego (przed rozpoczęciem działalności), to rozwiązanie ze środowiskowego punktu widzenia najbardziej optymalne.

W przypadku natomiast, gdy prowadzący nie musiał sporządzać raportu podstawowego, ma on obowiązek zapewnienia, że teren nie będzie stanowić żadnego znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi ani środowiska naturalnego.

Przepisy dyrektywy zakładają również że kwestia ochrony gleby powinna zostać uwzględniona w postanowieniach pozwolenia zintegrowanego. W decyzji takiej organ ma określić odpowiednie wymagania, mające na celu zapobieżenie emisjom do gleby lub wód podziemnych i wymagania dotyczące monitoringu gleby (przeprowadzanego przynajmniej raz na 10 lat), a także, w odniesieniu do substancji niebezpiecznych, monitoringu wód podziemnych (tu przynajmniej raz na 5 lat).

Dość ważną rzeczą jest także zwrócenie uwagi na fakt, iż w dyrektywie IED, właściwie po raz pierwszy w prawie unijnym²⁴, pojawiła się definicja dotycząca przedmiotu ochrony w postaci „gleby”. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt. 21 pojęcie „gleba” oznacza wierzchnią warstwę skorupy ziemskiej usytuowaną między skałą macierzystą a powierzchnią, przy czym gleba składa się z cząstek mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów żywych. Definicja ma znaczenie przede wszystkim dlatego, że dotychczas w prawodawstwie unijnym używano dość różnych pojęć na oznaczenie tego elementu środowiska, takich jak „ziemia”, „powierzchnia ziemi” czy właśnie „gleba”²⁵. W sytuacji, w której dyrektywa wprowadza już dość skonkretyzowane obowiązki ochronne przedmiot tych obowiązków musiał być naturalnie możliwie jednoznacznie określony.

²⁴ Szerzej o tym zob. D. Chojnacki – „Ochrona gleby w prawie unijnym. Transpozycja, stosowanie, perspektywy”, [w:] red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj „Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska”, Wyd. KUL, Lublin 2011, s. 333 i nast.

²⁵ Tamże, s. 339-340.

