

# Ochrona środowiska – samorządy

## Spis treści:

Wprowadzenie.....	2
I. Źródła wspólnotowego prawa ochrona środowiska.....	2
II. Zasady ogólne wspólnotowego prawa ochrony środowiska. Ochrona środowiska w prawie pierwotnym.....	5
III. Programy działań w ochronie środowiska.....	10
IV. Kontrola przestrzegania i egzekwowanie wspólnotowego prawa ochrony środowiska .....	12
V. Okresy przejściowe przyznane Polsce w zakresie ochrony środowiska .....	14
VI. Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie .....	17
VII. Udział społeczeństwa w procedurach decyzyjnych dotyczących środowiska.....	25
VIII. Oceny oddziaływania na środowisko (OOS).....	32
IX. Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom oraz ich kontrola.....	44
X. Ochrona wód i gospodarka wodna .....	52
XI. Gospodarowanie odpadami .....	57

## **Wprowadzenie**

Niniejsze opracowanie przedstawia wybrane zagadnienia z zakresu wspólnotowego prawa ochrony środowiska.

Z założenia przeznaczone jest ono dla pracowników organów samorządowych, głównie gmin, i ma na celu skrótkowe przedstawienie najistotniejszych dla tej grupy odbiorców zagadnień – co zdeterminowało wybór omówionych w opracowaniu tematów.

## **I. Źródła wspólnotowego prawa ochrona środowiska**

### **I.1. *Acquis communautaire***

W Unii Europejskiej funkcjonuje pojęcie *acquis communautaire*, które tłumaczy się najczęściej jako „dorobek wspólnotowy”. Na dorobek ten składa się całe dotychczasowe prawo UE, wraz z ukształtowanymi sposobami jego rozumienia i stosowania, polityki wspólnotowe, orzecznictwo sądowe, zwyczaje, a także wartości tkwiące u podstaw funkcjonowania prawa UE<sup>1</sup>.

### **I.2. Prawo pierwotne i wtórne**

Prawo europejskie dzieli się na pierwotne i wtórne. Przepisy prawa wtórnego muszą być zgodne z prawem pierwotnym (nie mogą go naruszać, być sprzeczne z jego zasadami).

#### **Prawo pierwotne**

Prawo pierwotne to system norm o charakterze konstytucyjnym – określających podstawowe zasady oraz sposób i tryb działania samej Unii i jej organów, w tym kompetencje do tworzenia prawa wtórnego.

Na prawo pierwotne składają się:

---

<sup>1</sup> Definicja *acquis* za: S. Biernat (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Wyd. II, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, rozdz. 8.1 - str. 182

- Traktaty założycielskie wraz z protokołami i załącznikami,
- Traktaty o przystąpieniu nowych członków (traktaty akcesyjne),
- Niektóre uchwały Rady (zmieniające liczbę członków Komisji Europejskiej, liczbę sędziów w Trybunale Sprawiedliwości czy uchwała o ustanowieniu Sądu Pierwszej Instancji).

Do prawa pierwotnego zalicza się też tzw. ogólne zasady prawa UE.

## **Prawo wtórne**

Prawo wtórne (prawo pochodne) to prawo tworzone przez organy Unii Europejskiej, działające w ramach swoich kompetencji i na podstawie upoważnienia przyznanego w traktach założycielskich.

Prawo wtórne przyjmowane jest w tzw. „I filarze” UE, obejmującym - mówiąc najogólniej - integrację gospodarczą<sup>2</sup>, a także w filarze II (Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) i III (Współpraca sądowa i policji w sprawach karnych). Przepisy przyjmowane w filarze I nazywane są prawem wspólnotowym (całość przepisów, przyjmowanych we wszystkich trzech filarach nazywa się czasem prawem unijnym lub - bardziej potocznie - europejskim). Regulacje z zakresu ochrony środowiska przyjmowane są w ramach I filara, a więc należą do prawa wspólnotowego. W dalszej części opracowania omawiane więc będzie prawo wspólnotowe.

Do prawa wtórnego można zaliczyć też umowy międzynarodowe zawierane przez Wspólnotę i jej państwa członkowskie (choć czasem są one też traktowane jako odrębny rodzaj źródeł prawa). W każdym razie muszą być one zgodne z prawem pierwotnym.

Podstawowe akty składające się na wspólnotowe prawo wtórne tworzone przez organy UE to:

- akty wiążące:
  - rozporządzenia,
  - dyrektywy,
  - decyzje;
- akty niewiążące:
  - zalecenia,

---

<sup>2</sup> Za: W. Czapliński (w:) Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe..., op. cit., rozdz. 3 - str. 75

- opinie<sup>3</sup>.

### **I.3. *Acquis* środowiskowe**

Prawo wspólnotowe w dziedzinie ochrony środowiska dzielone jest na następujące grupy zagadnień:

1. Prawo horyzontalne
2. Jakość powietrza
3. Gospodarowanie odpadami
4. Jakość wody
5. Ochrona przyrody
6. Ograniczenie zanieczyszczeń przemysłowych i zarządzanie ryzykiem
7. Chemikalia i genetycznie zmodyfikowane organizmy
8. Ochrona przed hałasem
9. Bezpieczeństwo nuklearne i ochrona przed promieniowaniem
10. Zrównoważony rozwój
11. Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym.

Jak informuje oficjalny portal internetowy Unii Europejskiej, na wspólnotowe prawo ochrony środowiska składa się obecnie blisko 700 aktów prawnych<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> W pozostałych dwóch filarach przyjmowane są akty prawne o innych nazwach, np. w ramach III filara - decyzje ramowe podobne do dyrektyw, różniące się jednak od nich tym, że nigdy nie mają skutku bezpośredniego. Komisja Europejska nie pełni też w odniesieniu do nich roli „strażnika traktatów”, a i możliwość kontroli ich przestrzegania przez ETS jest ograniczona.

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap15.htm>

## II. Zasady ogólne wspólnotowego prawa ochrony środowiska. Ochrona środowiska w prawie pierwotnym

### II.1. Ochrona środowiska w TfUE

Ochrona środowiska nie od początku była przedmiotem regulacji Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE)<sup>5</sup>. Odpowiednie przepisy wprowadzane były do niego stopniowo, począwszy od roku 1986, kiedy to uchwalono Jednolity Akt Europejski<sup>6</sup>, aż do 2007 r. (przyjęto wówczas Traktat z Lizbony<sup>7</sup>).

Obecnie TfUE odnosi się do problematyki ochrony środowiska w kilku miejscach:

- Art. 4 ust. 2 lit. e Traktatu stanowi, że działalność Unii obejmuje m.in. dziedzinę środowiska.
- Najbardziej rozbudowane i szczegółowe przepisy dotyczące ochrony środowiska znajdują się w art. 191 – 193 TfUE (dane art. 174-176 TWE), tj. w tytule XX „Środowisko naturalne” (dawny tytuł XIX TWE) umieszczonym w części trzeciej TfUE, zatytułowanej „Polityki i działania wewnętrzne Unii”. Przepisy te, a konkretnie art. 191 ust. 2 (dany art. 174 ust. 2 TWE), formułują pięć spośród podstawowych zasad wspólnotowego prawa ochrony środowiska: zasadę prewencji, zasadę przezorności, zasadę zanieczyszczający płaci, zasadę wysokiego poziomu ochrony oraz zasadę usuwania szkód u źródła.
- Bardzo istotny dla ochrony środowiska jest również przepis art. 11 TfUE (dawny art. 6 TWE), który stanowi, że: *Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego*. Przepis ten wprowadza zatem zasadę integracji polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi.

---

<sup>5</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (tekst jedn.: Dz. Urz. WE C 83 z 30.3.2010, tekst pierwotny: Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)

<sup>5</sup> Jednolity Akt Europejski - (Dz. Urz. WE L 169 z 29.06.1987 r., tekst pierwotny: Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)

<sup>6</sup> Jednolity Akt Europejski - (Dz. Urz. WE L 169 z 29.06.1987 r., tekst pierwotny: Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)

<sup>7</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. WE C 306 t. 50 z 17.12.2007).

- Art. 114 ust. 3 TfUE (dany art. 95 ust. 3 TWE) nakłada na Komisję obowiązek, aby we wszystkich swoich propozycjach legislacyjnych dotyczących m.in. ochrony środowiska przyjmowała jako podstawę wysoki poziom ochrony.

Niezwiązany bezpośrednio z ochroną środowiska, ale istotny również w tym aspekcie jest przepis art. 15 TfUE (dawny art. 255 TWE), przyznający wszystkim obywatelom Unii oraz każdej osobie fizycznej i prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy. Każda z tych instytucji ma przy tym opracować w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów<sup>8</sup>.

Problematyka ochrony środowiska uwzględniona została także w Traktacie o Unii Europejskiej, przyjętym w dniu siódmego lutego tysiąc dziewięćset dziewięćdziesiątego drugiego roku w Maastricht (tzw. Traktat z Maastricht, skrótowo określany także jako TUE<sup>9</sup>). Zgodnie z art. 3 TUE (dawny art. 2 TUE) „Unia (...) działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy (...) oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska”. Przepis ten podkreśla zasadę wysokiego poziomu ochrony, wprowadzoną już wcześniej do art. 174 TWE (obecnie art. 191 TfUE).

## **II.2. Zasady ogólne wspólnotowego prawa ochrony środowiska**

### **Przegląd zasad ogólnych**

Podstawowe i najczęściej wymieniane zasady ogólne wspólnotowego prawa ochrony środowiska wyrażone w TfUE to:

- zasada integracji polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi,
- zasada prewencji,
- zasada przezorności (ostrożności),
- zasada „zanieczyszczający płaci”,
- zasada wysokiego poziomu ochrony,

---

<sup>8</sup> Rozwinięcie tego przepisu znalazło się w rozporządzeniu 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów.

<sup>9</sup> Traktat o Unii Europejskiej przyjęty w dniu siódmego lutego tysiąc dziewięćset dziewięćdziesiątego drugiego roku w Maastricht (Dz. Urz. WE C 83 z 30.03.2010 – wersja skonsolidowana).

- zasada rektyfikacji (tj. usuwania szkód) u źródła.

Wyodrębniającą się w prawie wspólnotowym, choć niemającą podstaw traktatowych zasadą, jest również zasada kompleksowej ochrony.

Większość z tych zasad odzwierciedla zasady ochrony środowiska ogólnie uznawane w prawie międzynarodowym oraz ustawodawstwie krajowym wielu państw świata.

### **Zasada integracji polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi**

Zasada integracji polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi polega na uwzględnianiu ochrony środowiska przy ustalaniu i realizacji wszystkich polityk i działań Wspólnoty. Działanie takie uznane jest za konieczne dla realizacji zrównoważonego rozwoju.

Zasadę tę wyraża art. 11 TfUE (dawny art. 6 TWE).

Podstawowym instrumentem realizacji zrównoważonego rozwoju i integracji ochrony środowiska z politykami sektorowymi jest instytucja tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

### **Zasada prewencji**

Zasada prewencji należy do najstarszych i najpowszechniej uznawanych zasad ochrony środowiska. Polega ona, najogólniej rzecz biorąc, na obowiązku rozważenia potencjalnych skutków danego działania przed jego podjęciem i wyciągnięcia stąd odpowiednich wniosków.

W TfUE zasadę tę wyraża art. 191 ust. 2 (dawny art. 174 ust. 2 TWE), który stanowi, że: *Polityka Unii w dziedzinie środowiska opiera się (...) na zasadach działania zapobiegawczego (preventive action should be taken).*

Zasada ta jest realizowana przede wszystkim w przepisach dotyczących postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko zarówno w odniesieniu do konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, jak i planów, programów, polityk itp. dokumentów strategicznych.

### **Zasada przezorności (ostrożności)**

Zasada przezorności związana jest z zasadą prewencji i choć w świecie jest od tej ostatniej nieco mniej rozpowszechniona, to akurat w prawie wspólnotowym stanowi częstą podstawę działania. Mówiąc w skrócie, nakazuje ona podjęcie działań zapobiegawczych zawsze wtedy, kiedy nie został dowiedziony brak negatywnych oddziaływań na środowisko. Wykazanie owego braku negatywnego oddziaływania jest przy tym obowiązkiem podmiotu, który zamierza podjąć określoną działalność.

Zasada przezorności wyrażona jest w art. 191 ust. 2 TfUE (dawny art. 174 ust. 2 TWE), który stanowi, że: *Polityka Unii w dziedzinie środowiska (...) opiera się na zasadzie ostrożności... (on the precautionary principle).*

Wytyczne dotyczące sposobu stosowania zasady przezorności przygotowane zostały przez Komisję Europejską i opublikowane w formie komunikatu z dnia 2 lutego 2000 roku<sup>10</sup>. Przedstawiają one sposób, w jaki zasada ta jest rozumiana i stosowana przez Komisję oraz wskazują – w niewiążącej formie – w jaki sposób zasada ta powinna być interpretowana przez inne podmioty. Komunikat podkreśla, że zasada przezorności powinna być zawsze uwzględniana przy dokonywaniu oceny ryzyka oraz przy zarządzaniu ryzykiem.

Na poziomie wspólnotowym zasadę przezorności realizują m.in. przepisy dotyczące GMO (organizmy genetycznie zmodyfikowane) czy niektóre przepisy dotyczące chemikaliów.

### **Zasada „zanieczyszczający płaci” (*polluter pays principle*)**

Zasada „zanieczyszczający płaci”, podobnie jak poprzednio omówione zasady, wyrażona jest w art. 191 ust. 2 TfUE (dawny art.174 ust. 2 TWE), który stanowi: *Polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego (...) opiera się (...) na zasadzie „zanieczyszczający płaci”.*

---

<sup>10</sup> Komunikat Komisji w sprawie zasady przezorności (*Communication from the Commission on the precautionary principle*, COM (2000)1), dostępny na stronie:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:EN:PDF>

patrz także stanowisko Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2000 r. w tej sprawie:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:232:0345:0350:EN:PDF>

Oznacza to, że sprawca powinien ponieść koszty usunięcia skutków spowodowanego przez siebie zanieczyszczenia, a w przypadku spowodowania zagrożenia zanieczyszczenia – koszty zapobieżenia jego wystąpieniu.

Aktem prawnym w całości poświęconym realizacji tej zasady na poziomie wspólnotowym jest dyrektywa o odpowiedzialności za szkody w środowisku.

### **Zasada wysokiego poziomu ochrony**

Również zasada wysokiego poziomu ochrony wyrażona jest w art. 191 ust. 2 TfUE (dawny art. 174 ust. 2 TWE), który stanowi: *Polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony*. Do zasady tej odnosi się również art. 3 TUE (dawny art. 2 TUE), który wśród zadań Wspólnoty wymienia popieranie wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, a także art. 114 TfUE (dawny art. 95 ust. 3 TWE), nakładający na Komisję obowiązek uwzględniania wysokiego poziomu ochrony we wszystkich przedkładanych wnioskach legislacyjnych, dotyczących m.in. środowiska.

### **Zasada usuwania szkód u źródła**

Zasada ta oznacza, że potencjalne szkody w środowisku, w tym przede wszystkim zanieczyszczenia, powinny być usuwane na najwcześniejszym możliwym etapie, np. już w początkowej fazie procesu produkcji, a nie po jego zakończeniu. Promuje więc ona rozwiązania polegające np. na stosowaniu technologii czystszej produkcji (powodującej mniej zanieczyszczeń, mniej materiało- i energochłonnej) zamiast technologii i rozwiązań „końca rury”, polegających na neutralizowaniu lub usuwaniu istniejących już zanieczyszczeń (rozwiązaniami takimi są np. filtry, składowiska odpadów itp.). Zasada ta preferuje ustalanie standardów emisyjnych dla szkodliwych substancji.

Zasada ta wyrażona jest w art. 191 ust. 2 TfUE (dawny art. 174 ust. 2 TWE): *Polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego (...) opiera się na zasadzie (...) naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła*.

### **Zasada kompleksowej ochrony**

Zasada ta nie jest wprost wyrażona w TfUE, wyprowadza się ją natomiast z przyjętych tam zasad. Najczęściej łączona jest z zasadą wysokiego poziomu ochrony. Jak stwierdził ETS w sprawie C-284/95 *Safety High-Tech*, nie oznacza ona jednak, że podjęcie działań zmierzających do zwalczania jakiegoś konkretnego problemu środowiskowego nie jest możliwe bez jednoczesnego podejmowania działań mających na celu zwalczanie innych podobnych problemów i tym samym kompleksową ochronę środowiska<sup>11</sup>.

Zasada kompleksowej ochrony polega na zintegrowanym podejściu do środowiska, tj. nakazuje, aby ochrona jednego elementu środowiska nie powodowała pogorszenia stanu pozostałych elementów. Przykładowo ustalenie ostrzejszych standardów ochrony powietrza nie może powodować, aby podmiot, który powoduje zanieczyszczenia powietrza, zmienił stosowaną technologię w taki sposób, że zanieczyszczenia te będą wprowadzane np. do wody lub wytwarzane w postaci odpadów.

W tym kontekście wyrażona jest ona wyraźnie w preambule do dyrektywy 2008/1/WE dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (zwanej dyrektywą IPPC)<sup>12</sup>. Mówi się tam, iż celem dyrektywy jest zapewnienie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza, wody i ziemi, tak aby zagwarantować wysoki stopień ochrony środowiska jako całości.

Zasada ta realizowana jest przede wszystkim przez stosowanie pozwolenia zintegrowanego wymaganego przez dyrektywę IPPC.

### **III. Programy działań w ochronie środowiska**

#### **III.1. Charakter prawny programów działań w ochronie środowiska**

Wieloletnie programy działania w ochronie środowiska to dokumenty o charakterze wytycznych polityki, które do niedawna formalnie nie miały mocy wiążącej (ostatni, szósty program działania w ochronie środowiska, przyjęty został już decyzją Parlamentu

---

<sup>11</sup> W sprawie tej firma *Safety High-Tech* zaskarżyła rozporządzenie 3093/94 dotyczące ochrony warstwy ozonowej, zakazujące stosowania freonów bez jednoczesnego zakazu stosowania halonów, mających również szkodliwy wpływ na warstwę ozonową, a dodatkowo będących też gazami cieplarnianymi. ETS uznał, iż tego typu obowiązek kompleksowej ochrony środowiska nie wynika z TWE.

<sup>12</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. WE L 24 z 29.01.2008)

Europejskiego i Rady – patrz niżej). Stanowiły one jednak faktyczną podstawę kształtowania ochrony środowiska w Unii Europejskiej, lokując się na pograniczu polityki i prawa ochrony środowiska. Swoją specyfikę zawdzięczają nie tylko faktowi określania kierunków, celów oraz priorytetów wspólnotowej polityki ochrony środowiska, ale i temu, że dzięki charakterowi prawotwórczemu stanowią podstawę do opracowywania dalszych aktów normatywnych. Na podstawie określonych w nich priorytetów i celów powstają następnie regionalne, krajowe, lokalne oraz sektorowe programy w dziedzinie ochrony środowiska, a także liczne akty prawne.

Powstało dotychczas sześć wieloletnich programów działania w ochronie środowiska:

- Pierwszy program działania w ochronie środowiska (1973-1976)
- Drugi program działania w ochronie środowiska (1977-1981)
- Trzeci program działania w ochronie środowiska (1982-1986)
- Czwarty program działania w ochronie środowiska (1987-1992)
- Piąty program działania w ochronie środowiska (1992-2000)
- Szósty program działania w ochronie środowiska (2001-2010)

### **III.2. Szósty program działań**

Obecnie obowiązujący Szósty program określa cztery zagadnienia uznane za szczególnie ważne w polityce ekologicznej UE<sup>13</sup>:

- zmiany klimatyczne,
- przyrodę i bioróżnorodność,
- środowisko a zdrowie,
- gospodarowanie zasobami naturalnymi i odpadami.

---

<sup>13</sup> Decyzja 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w ochronie środowiska (Dz. Urz. WE L 242 z 10.09.2004)  
Jej treść jest dostępna na stronie <http://ec.europa.eu/environment/newprg/legis.htm>

## **IV. Kontrola przestrzegania i egzekwowanie wspólnotowego prawa ochrony środowiska**

### **IV.1. Obowiązek implementacji prawa wspólnotowego**

Członkostwo w UE zobowiązuje państwa do implementacji (wdrożenia) wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis*). W przypadku prawa pisanego implementacja ta składa się generalnie z trzech elementów:

- **transpozycji**, czyli przeniesienia norm wspólnotowych do krajowego porządku prawnego (dotyczy ona w zasadzie tylko dyrektyw, bo rozporządzenia, jako obowiązujące bezpośrednio, nie tylko nie muszą, ale nawet nie mogą być przepisywane do prawa krajowego – państwa członkowskie mają tylko ustanowić przepisy regulujące pewne kwestie organizacyjne związane ze stosowaniem rozporządzenia, np. wskazać kompetentne organy),
- **stosowania**,
- **przestrzegania** tych norm<sup>14</sup>.

Każdy z wymienionych wyżej elementów implementacji jest przedmiotem kontroli Wspólnoty (w tym ETS) i z każdym mogą być związane odpowiedzialność państwa oraz odpowiednie sankcje.

Proces implementacji należy zatem traktować kompleksowo, co ma szczególne znaczenie w przypadku przepisów ochrony środowiska, wymagających często uzyskania bardzo konkretnych rezultatów technicznych, takich jak osiągnięcie określonych standardów jakości wód czy powietrza lub np. wybudowanie określonej liczby oczyszczalni ścieków.

### **IV.2. Egzekwowanie prawa wspólnotowego w relacji: państwo członkowskie – Wspólnota Europejska**

W procesie egzekwowania prawa wspólnotowego przez Wspólnotę Europejską wiodącą rolę odgrywają odpowiednie organy wspólnotowe:

---

<sup>14</sup> Por. Przewodnik dostosowania prawa do prawa Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska, uaktualniona wersja dokumentu SEC (97) 1608, Komisja Europejska 1998, część 1.1; dostępny na portalu Unii Europejskiej <http://ec.europa.eu/environment/archives/guide/trans/pol.pdf>

- **Komisja Europejska**, zwana często „strażnikiem traktatów” w związku z tym, że jednym z jej zadań jest czuwanie nad przestrzeganiem prawa wspólnotowego. Zadania w tym zakresie wykonuje:
  - nadzorując notyfikacje dotyczące krajowych środków, mających na celu transpozycję przepisów wspólnotowych,
  - badając krajowe środki transponujące dyrektywy pod kątem ich zgodności z brzmieniem przepisów wspólnotowych,
  - badając faktyczne stosowanie przepisów dyrektyw i rozporządzeń.
- **Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS), orzekający w sprawach**, które zostały do niego wniesione (np. na skutek skargi złożonej przez Komisję Europejską przeciwko państwu członkowskiemu nieprzestrzegającemu prawa wspólnotowego) oraz dokonujący wykładni prawa wspólnotowego i interpretacji traktatów.

#### **IV.3. Egzekwowanie prawa wspólnotowego w relacji: państwo członkowskie – podmiot indywidualny**

Dla indywidualnych osób – obywateli państw członkowskich oraz jednostek organizacyjnych mających siedzibę na terenie Unii – szczególne znaczenie mają sposoby zapewniające skuteczność prawa wspólnotowego w stosunku do nich, tj. zapewniające im (w określonych wypadkach i przy spełnieniu określonych warunków) możliwość ochrony ich praw w oparciu bezpośrednio o przepisy wspólnotowe.

Zapewnienie skuteczności prawa wspólnotowego uznawane jest za jeden z priorytetów działania organów Unii (zwłaszcza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości), dlatego też w prawie wspólnotowym, a przede wszystkim w praktyce jego stosowania, wykształciły się odpowiednie gwarantujące ją mechanizmy. Są to przede wszystkim:

- Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym. Zasada ta nakazuje, aby w konkretnym przypadku konfliktu między prawem krajowym a wspólnotowym organ władzy (w tym organ samorządowy) zastosował odpowiedni akt prawa wspólnotowego zamiast aktu prawa krajowego.
- Obowiązek prowspólnotowej interpretacji prawa krajowego. Oznacza ona, że organy stosujące prawo krajowe (organy administracji, sądy) mają obowiązek – tak dalece jak

to możliwe – interpretować prawo krajowe w taki sposób, aby uzyskać efekt zgodności z prawem wspólnotowym.

- Zasada bezpośredniego skutku (*direct effect*) prawa wspólnotowego. Oznacza ona, że osoby, którym prawo to przyznaje jakieś uprawnienia mogą – w stosunkach z organami władzy, np. organami administracji – powołać się na nie bezpośrednio, bez pośrednictwa prawa krajowego, nawet jeśli wymagana jest transpozycja danego aktu prawa wspólnotowego do prawa krajowego (tak jak się to dzieje w wypadku dyrektyw). Dla bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego konieczne jest jednak spełnienie dodatkowych warunków (przepis musi być dostatecznie jasny, wyraźny i precyzyjny w tym sensie, że opisuje pewne prawa podmiotowe, które można odnieść do konkretnej sytuacji; przepis musi być bezwarunkowy, tj. nie może uzależniać swego skutku od żadnego warunku, np. spełnienia jakiegoś zdarzenia przyszłego; przepis nie może uzależniać swego skutku od uznania państwa).

#### **IV.4. Sankcje**

Za nieprzestrzeganie prawa wspólnotowego art. 288 (dawny art. 171 TWE) przewiduje dwa rodzaje sankcji finansowych wobec państw członkowskich:

- ryczałt,
- okresową karę pieniężną.

Sankcje te nakładane są przez ETS na wniosek Komisji, która wskazuje przy tym wysokość ryczałtu lub kary pieniężnej, które uzna za odpowiednie do okoliczności.

### **V. Okresy przejściowe przyznane Polsce w zakresie ochrony środowiska**

Wdrożenie prawa wspólnotowego obejmuje nie tylko jego transpozycję (przyjęcie odpowiednich przepisów krajowych zgodnych z tym prawem i realizujących je), ale również zapewnienie, że zostaną podjęte odpowiednie działania praktyczne zapewniające jego zastosowanie w praktyce (np. osiągnięte zostaną wymagane dyrektywami standardy emisyjne lub jakości środowiska, wybudowana zostanie wymagana liczba oczyszczalni ścieków itp.).

W przypadku przepisów z zakresu ochrony środowiska owo praktyczne zastosowanie wymaga często znacznych nakładów finansowych i inwestycyjnych.

Tak więc o ile transpozycja, a więc uchwalenie odpowiednich przepisów była bezwarunkowym wymogiem przyjęcia do UE, o tyle w odniesieniu do praktycznego wdrożenia niektórych wymagań Polska (podobnie jak inne przystępujące do UE kraje) wynegocjowała okresy przejściowe, pozwalające na odsunięcie w czasie wykonania niektórych obowiązków. Okresy te zapisane następnie zostały w Traktacie Akcesyjnym<sup>15</sup> – ochrony środowiska dotyczy w nim załącznik XII pkt 13.

Uzyskanie okresu przejściowego dla danego aktu prawnego nie oznacza, że nie stosuje się go w ogóle – lecz tylko niektórych jego przepisów (wskazanych w Traktacie Akcesyjnym) i w odniesieniu do określonych, wskazanych w tym Traktacie sytuacji (np. tylko dla niektórych instalacji).

Poniżej wymienione zostały uzyskane przez Polskę okresy przejściowe, które w do dnia oddawania niniejszej publikacji do druku (listopad 2010 r.) jeszcze się nie zakończyły. Okresy te dotyczą następujących dyrektyw:

- 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów<sup>16</sup> – do dnia 1 stycznia 2012 roku. Okres ten dotyczy jednak tylko gminnych składowisk odpadów i nie ma zastosowania do odpadów niebezpiecznych ani przemysłowych; przewiduje się też stopniowe osiągnięcie celów pośrednich,
- 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych<sup>17</sup>:
  - w odniesieniu do wymogów dotyczących systemów zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych – do dnia 31 grudnia 2015 roku; przewidziano tu jednak

---

<sup>15</sup> Traktat podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)

<sup>16</sup> Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999 ze zm.)

<sup>17</sup> Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.005.1991)

- obowiązek osiągnięcia celów pośrednich (stopniowego obejmowania wymogami dyrektywy określonej ilości aglomeracji),
- w odniesieniu do wymogów ustanowionych tą dyrektywa dla ścieków przemysłowych ulegających biodegradacji – do dnia 31 grudnia 2010 roku,
  - 96/61/WE dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (IPPC)<sup>18</sup> (uwaga: dyrektywa ta została uchylona mocą art. 22 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli<sup>19</sup>); okres przejściowy dotyczy tu obowiązku uzyskania pozwolenia zintegrowanego:
    - dla imiennie wymienionych w Traktacie Akcesyjnym istniejących instalacji energetycznego spalania o mocy powyżej 50 MW (wymienionych w pkt 1.1 załącznika I do dyrektywy IPPC) oraz dla imiennie wymienionych istniejących składowisk odpadów (wymienionych w pkt 5.4 załącznika I do dyrektywy IPPC) – do dnia 31 grudnia 2010 roku,
    - dla imiennie wymienionych w Traktacie Akcesyjnym innych istniejących instalacji – do czasu określonego indywidualnie dla każdej z nich (przeważnie jest to również 31 grudnia 2010 roku, w niektórych przypadkach – 31 grudnia 2009 roku),
  - 2001/80/WE w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania<sup>20</sup> - również w tym wypadku okresy przejściowe uzgodniono dla niektórych, imiennie wymienionych w Traktacie Akcesyjnym instalacji:
    - dla dwutlenku siarki – do dnia 31 grudnia 2015 roku,
    - dla tlenków azotu – do dnia 31 grudnia 2017 roku,
    - dla emisji pyłów (tu wymieniono tylko niektóre ciepłownie komunalne) – do dnia 31 grudnia 2017 roku,

---

<sup>18</sup> Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. WE L 257 z 10.10.1996).

<sup>19</sup> Dz. Urz. WE L 24 z 29.01.2008

<sup>20</sup> 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)

Warunkiem korzystania z tych okresów jest utrzymywanie łącznej krajowej emisji tych substancji na poziomie pułapów określonych w Traktacie Akcesyjnym;

Swego rodzaju okres przejściowy dotyczy także przesyłania odpadów w obrębie Wspólnoty Europejskiej, do WE oraz poza jej obszar. Przewidziano tu mianowicie, że właściwe organy mogą – do pewnej wskazanej daty – zgłaszać sprzeciw wobec importu na teren Polski określonych rodzajów odpadów przeznaczonych do odzysku. Sprzeciw taki może być zgłaszany do 31 grudnia 2007 roku lub do 31 grudnia 2012 roku – w zależności od rodzaju odpadów. Można też odmówić przyjęcia odpadów kierowanych do instalacji objętej dyrektywą 96/61 (dyrektywa IPPC, uwaga: dyrektywa ta została uchylona mocą art. 22 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli), dla której uzgodniono okres przejściowy – do czasu upływu tego okresu. W czasie kiedy podpisywano Traktat Akcesyjny kwestie tę regulowało rozporządzenie 259/93 w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie Wspólnoty Europejskiej, do WE oraz poza jej obszar<sup>21</sup>, obecnie zastąpione przez rozporządzenie 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów<sup>22</sup>, w którym bezpośrednio umieszczono przepisy dotyczące wspomnianego wyżej okresu przejściowego zapisane uprzednio w Traktacie Akcesyjnym.

## **VI. Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie**

### **VI.1. Źródła prawa**

Głównym wspólnotowym aktem prawnym dotyczącym udostępniania informacji o środowisku jest dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 roku w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG<sup>23</sup> – zawiera ona głównie przepisy dotyczące biernego udostępnienia informacji, ale i nakłada pewne zobowiązania w kwestii czynnego ich

---

<sup>21</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz. Urz. WE L 30 z 06.02.1993)

<sup>22</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.7.2006)

<sup>23</sup> Dz. Urz. UE L 41 z 14.02.2003

rozpowszechniania; dyrektywa ta obowiązuje od 14 lutego 2005 roku, zastąpiła ona poprzednio obowiązującą dyrektywę 90/313/EWG z 1990 roku w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku.

Rozpowszechniania informacji o środowisku dotyczy też rozporządzenie 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 roku w sprawie utworzenia Europejskiego rejestru uwalniania i transferu zanieczyszczeń oraz zmieniające Dyrektywy Rady 91/689/EWG i 96/61/WE w sprawie utworzenia Europejskiego rejestru uwalniania i transferu zanieczyszczeń (EPRTR)<sup>24</sup>.

Udostępniania informacji o środowisku przez organy wspólnotowe dotyczy natomiast rozporządzenie 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty<sup>25</sup>.

Pewne znaczenie mogą tu mieć również przepisy dyrektywy 2003/98/WE z 2003 roku w sprawie ponownego wykorzystania informacji z sektora publicznego.

Udostępniania przez instytucje wspólnotowe dokumentów każdego rodzaju dotyczą:

- art. 15 TfUE (dawny art. 255 TWE) – przyznający każdemu obywatelowi Unii i każdej osobie fizycznej i prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w Państwie Członkowskim prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii,
- rozporządzenie 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 roku w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji<sup>26</sup> – rozwija art. 15 TfUE (dawny art. 255 TWE), obejmuje ten sam zakres.

## **VI.2. Dyrektywa 2003/4/WE**

---

<sup>24</sup> Dz. Urz. UE L 33 z 4.02.2006

<sup>25</sup> Dz. Urz. UE L 264 z 25.09.2006

<sup>26</sup> Dz. Urz. WE L 145 z 31.05.2001

## Geneza, założenia i cele dyrektywy

Dyrektywa 2003/4/WE zastępuje poprzednio obowiązującą dyrektywę 90/313/EWG. Podstawowymi celami jej przyjęcia były:

- dostosowanie prawa wspólnotowego Konwencji z Aarhus (co było konieczne dla jej ratyfikacji przez Wspólnotę)<sup>27</sup>,
- usunięcie wad dotyczących praktycznego stosowania dotychczasowych przepisów (zidentyfikowanych podczas rutynowego badania, któremu poddano dyrektywę 90/313),
- dostosowanie do nowych technologii informacyjnych.

Dyrektywa 2003/4 wskazuje wyraźnie w ślad za Konwencją z Aarhus<sup>28</sup>, że dostęp do informacji jest traktowany jako **prawo podmiotowe człowieka**. Jawność jest w niej wyraźnie zasadą, a tajność wyjątkiem.

## Definicja informacji dotyczącej środowiska

Dyrektywa 2003/4 szeroko definiuje pojęcie informacji o środowisku i rozumie pod nim informacje dotyczące m.in.:

- stanu elementów środowiska, w tym powietrza, wody, powierzchni ziemi, krajobrazu, a także bioróżnorodności i jej składników<sup>29</sup>, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane (GMO), a także wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami,
- emisji oraz odpadów, które mogą mieć wpływ na środowisko,
- podejmowanych środków i działań mogących wpływać na środowisko lub podejmowanych w celu jego ochrony – chodzi tu o środki takie jak polityki, przepisy prawne, plany, programy, porozumienia itp.; obowiązek udostępniania dotyczy też analiz kosztów i korzyści, innych analiz gospodarczych oraz założeń opracowywanych w związku z przyjmowaniem tych środków,
- raportów na temat realizacji przepisów prawnych dotyczących ochrony środowiska,
- stanu ludzkiego zdrowia i bezpieczeństwa.

---

<sup>27</sup> Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 roku (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)

<sup>28</sup> Patrz przypis 31.

<sup>29</sup> Co obejmuje nie tylko florę i faunę, ale także np. grzyby.

Dyrektywa dotyczy informacji w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie materialnej.

Obowiązkiem udostępniania objęte są nie tylko informacje będące w fizycznym posiadaniu organów, ale i informacje, do których organy mają prawo, np. informacji o emisjach przechowywanych przez zakłady, których przekazania organ może w każdej chwili zażądać.

Zawarta w dyrektywie 2003/4 definicja informacji o środowisku została – w ślad za Konwencją z Aarhus – znacznie rozbudowana i doprecyzowana w stosunku do poprzedniej dyrektywy 90/313, co rozszerzyło zakres informacji podlegających udostępnianiu zgodnie z jej wymaganiami.

### **Definicja władz publicznych zobowiązanych do udzielania informacji**

Obowiązek udostępniania informacji ciąży na wszystkich organach administracji, mających informacje o środowisku, niezależnie od tego, czy wykonują jakieś zadania w tym zakresie czy też nie. Wyraźnie też zakresem dyrektywy objęte są wszelkie organy doradcze władz publicznych. Ponadto dyrektywa nie wyklucza z założenia z jej obowiązywania organów ustawodawczych oraz sądowniczych (jak miało to miejsce w poprzedniej dyrektywie 90/313), a jedynie pozwala państwom członkowskim na wyłączenie ich z zakresu dyrektywy w pewnych sytuacjach.

Oprócz rządu i organów administracji publicznej obowiązek udostępniania informacji obejmuje także wszystkie osoby fizyczne i prawne, które – zgodnie z prawem krajowym – wykonują zadania administracji publicznej lub inne zadania publiczne pod kontrolą administracji publicznej.

Podobnie jak w wypadku definicji informacji o środowisku, również definicja podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji została znacznie rozszerzona w stosunku do poprzedniej dyrektywy 90/313.

## Odmowa udostępnienia informacji

Dyrektywa 2003/4 wymienia przypadki, które mogą być przez państwa członkowskie uznane za przesłanki odmowy informacji.

Istotne jest przy tym, że:

- wyjątki te należy interpretować zawężająco,
- w każdym konkretnym wypadku, gdy organ rozważa możliwość odmowy informacji, musi wyważyć względy za i przeciwko jej ujawnieniu, biorąc przy tym pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji; oznacza to, że nawet w przypadku, gdy występuje przesłanka odmowy informacji, ale organ uzna, że w danym wypadku przeważa interes społeczny przemawiający za jej udostępnieniem, to powinien daną informację udostępnić,
- część przesłanek odmowy informacji sformułowano w ten sposób, że nie wystarcza, iż dana informacja dotyczy np. stosunków międzynarodowych, czy też, że jest przedmiotem praw autorskich, ale musi zostać wykazane, iż ujawnienie tej informacji zaszkodzi tym stosunkom czy naruszy prawa autorskie.

Wyjątki mogą mianowicie dotyczyć sytuacji, gdy żądanie:

- dotyczy informacji niebędących w posiadaniu władz publicznych (przy czym „posiadanie” obejmuje nie tylko posiadanie fizyczne, ale i prawo organów do uzyskania danej informacji od innych podmiotów),
- jest ewidentnie nieuzasadnione,
- jest sformułowane zbyt ogólnie,
- dotyczy informacji znajdujących się w nieukończonych dokumentach lub danych,
- dotyczy informacji sformułowanych do użytku wewnętrznego.

Ponadto informacji można odmówić, jeśli jej ujawnienie miałoby szkodliwy wpływ na:

- względy poufności postępowania prowadzonego przez władze publiczne – jeśli taka poufność jest zagwarantowana prawnie,
- stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo publiczne lub obronę narodową,
- toczące się postępowanie sądowe, prawo do uczciwego procesu albo możliwość prowadzenia postępowania karnego lub dyscyplinarnego,

- ochronę tajemnicy handlowej lub przemysłowej gwarantowanej przez prawo krajowe lub wspólnotowe w celu ochrony słusznego interesu ekonomicznego, w tym ochronę tajemnicy statystycznej i podatkowej,
- prawo własności intelektualnej,
- ochronę danych osobowych gwarantowaną przez prawo krajowe lub wspólnotowe – chyba że osoba, której dotyczą dane, wyraziła zgodę na ich udostępnienie,
- interes lub ochronę osoby, dobrowolnie (nie będąc do tego zobowiązana) dostarczającej informacji, której dotyczy żądanie udostępnienia – chyba że osoba ta wyraziła zgodę na udostępnienie informacji,
- ochronę elementów środowiska, których dana informacja dotyczy, np. miejsc bytowania rzadkich gatunków.

Dodatkowo w dyrektywie wskazano wyraźnie, że jeżeli informacja dotyczy emisji z danego źródła lub zakładu do powietrza, wody i tym podobnych danych o wprowadzanych do środowiska zanieczyszczeniach, to nie można odmówić jej udzielenia, powołując się na:

- względy poufności dotyczące postępowań władz publicznych,
- ochronę tajemnicy handlowej lub przemysłowej,
- ochronę danych osobowych,
- ochronę informacji dostarczonych dobrowolnie,
- względy ochrony środowiska.

Mamy tu więc do czynienia z „wyjątkiem od wyjątku” – mimo występowania przesłanki odmowy (czyli wyjątku od ogólnej zasady jawności informacji) – istnieje zakaz odmowy udostępniania informacji.

### **Terminy na udostępnienie informacji**

W ślad za Konwencją z Aarhus dyrektywa 2003/4 nakazuje, że informacje powinny być udostępniane bez zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. Natomiast w wypadku informacji wyjątkowo obszernej może mieć zastosowanie termin dwumiesięczny – z tym, że w okresie jednego miesiąca osoba żądająca informacji musi zostać powiadomiona o tym terminie i przyczynach jego zastosowania.

Określając termin udostępnienia informacji, organy mają obowiązek brać pod uwagę pewne uwarunkowania terminowe wskazane przez wnioskodawcę (choćby w wypadku, gdy informacja potrzebna jest szybciej w konkretnym celu, np. uczestniczenia w procedurze administracyjnej).

Dyrektywa wskazuje też, że w wypadku, gdy wniosek jest zbyt ogólny, organ ma pomóc wnioskodawcy w jego sprecyzowaniu. Urzędnik powinien wówczas nie tylko poprosić o sprecyzowanie zapytania, ale także dostarczyć informacji, np. o publicznie dostępnych rejestrach, w których mogą się znajdować przydatne wiadomości.

## **Oplaty**

Dyrektywa 2003/4 dopuszcza pobieranie „rozsądnych” opłat za udostępnienie informacji. Jak stwierdził ETS w sprawie C-217/97 (Commission v. Germany), opłaty takie muszą być uzasadnione z punktu widzenia żądającego informacji, a nie z punktu widzenia organu. Opłaty nie mogą być także zróżnicowane z uwagi na ekonomiczną wartość informacji ani z uwagi na podmiot wnioskujący o informację (np. osoba prywatna, organizacja pozarządowa, zakład przemysłowy). Organ nie może także pobierać żadnych uprzednich opłat motywowanych koniecznością przygotowania informacji. Ponadto, jeśli nie dostarczono informacji, nie można pobierać żadnych opłat<sup>30</sup>.

Informacje ujęte w publicznych rejestrach lub listach muszą być dostępne bezpłatnie; podobnie bezpłatne musi być przeglądanie informacji na miejscu. Przed udzieleniem informacji opłaty można żądać jedynie wyjątkowo.

Władze państw członkowskich mają obowiązek określić z góry stawki opłat (ustalić cennik, tak aby wnioskodawcy nie byli zaskakiwani wysokością opłaty). Według preambuły do dyrektywy 2003/4 zasadą powinno być pobieranie opłat po udostępnieniu informacji, a pobieranie ich z góry – jedynie wyjątkiem

## **Środki prawne**

---

<sup>30</sup> Wyrok ten odnosił się jeszcze do starej dyrektywy 90/313, zachowuje jednak aktualność również obecnie.

Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, że odmowa udostępnienia informacji, bezczynność organu lub udostępnienie niezgodne z wnioskiem będzie mogło być zaskarżone na drodze administracyjnej i sądowej (poprzednia dyrektywa 90/313 umożliwiała państwom wybór któregoś z tych sposobów).

### **Wymagania odnośnie przechowywania i aktywnego rozpowszechniania informacji**

Bardzo istotne znaczenie nadaje dyrektywa 2003/4 zastosowaniu najnowszych technologii informacyjnych, w tym zwłaszcza udostępnianiu informacji poprzez publiczne sieci telekomunikacyjne (w praktyce Internet). Ten sposób upowszechniania informacji staje się najpopularniejszym w dobie powszechnego w krajach Unii Europejskiej dostępu do Internetu.

Dyrektywa 2003/4 akcentuje i znacząco rozszerza w stosunku do poprzedniej dyrektywy obowiązki w zakresie czynnego dostępu do informacji. Nałożono obowiązek prowadzenia elektronicznie dostępnych baz danych obejmujących co najmniej:

1. teksty międzynarodowych traktatów, konwencji i porozumień, legislacji Wspólnoty Europejskiej, krajowej, regionalnej oraz lokalnej zarówno dotyczących bezpośrednio środowiska, jak i odnoszących się do niego,
2. polityki, plany i programy odnoszące się do środowiska,
3. raporty o postępie w implementacji aktów określonych w pozycji 1 i 2,
4. raporty o stanie środowiska,
5. dane lub podsumowanie danych pochodzących z monitoringu działalności wpływającej na środowisko,
6. studia oddziaływania na środowisko i oceny ryzyka.

Ponadto zobligowano państwa członkowskie do zapewnienia regularnego publikowania raportów o stanie środowiska na poziomie krajowym, a tam, gdzie to zostanie uznane za właściwe – także na poziomach regionalnym i lokalnym. Raporty takie muszą się pojawiać co najmniej raz na cztery lata. Dodatkowo obowiązek informowania społeczeństwa obejmuje także informacje o zbliżających się zagrożeniach dla ludzkiego zdrowia i środowiska, spowodowanych tak przez działalność ludzką, jak i przez czynniki naturalne. Informacja ta obejmuje też sposoby przeciwdziałania tym zagrożeniom lub ochrony przed nimi. Powyższe informacje winny być podane do wiadomości także przez Internet.

Dyrektywa zawiera również przepisy o jakości informacji o środowisku. Państwa członkowskie mają mianowicie zapewnić, aby przekazywane informacje były aktualne, dokładne i porównywalne.

## **VII. Udział społeczeństwa w procedurach decyzyjnych dotyczących środowiska**

### **VII.1. Wprowadzenie i źródła prawa**

Zapewnienie szerokiego i efektywnego udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji uznawane jest w Unii Europejskiej za warunek skutecznej ochrony środowiska i jeden z priorytetów działań w tym zakresie. Potwierdzenie tego znaleźć można obecnie we wszystkich praktycznie dokumentach wytyczający kierunki i priorytety polityki UE w zakresie ochrony środowiska – dobitnie podkreśla to zwłaszcza Szósty program działania w ochronie środowiska. Znajduje to też coraz wyraźniejsze odzwierciedlenie w prawie wspólnotowym.

### **Struktura i zakres wspólnotowej regulacji prawnej udziału społeczeństwa**

Prawo wspólnotowe reguluje udział społeczeństwa w procedurach decyzyjnych z zakresu ochrony środowiska zarówno w odniesieniu do indywidualnych decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć, jak i w odniesieniu do planów i programów oraz innych dokumentów. Obejmuje to coraz szerszy zakres spraw na poziomie krajowym i na poziomie wspólnotowym.

Udział społeczeństwa jest integralnym i nieodzownym elementem procedur decyzyjnych związanych z wykonywaniem oceny oddziaływania na środowisko. Stąd też podstawowym sposobem zapewnienia udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska jest w prawie wspólnotowym związanie wymagań w zakresie udziału społeczeństwa z procedurami oceny oddziaływania na środowisko dotyczącymi zarówno konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, jak i planów i programów oraz innych dokumentów.

## Źródła prawa

W **prawie wspólnotowym** przepisy o udziale społeczeństwa znajdują się w kilkunastu aktach prawnych, przede wszystkim w:

- dyrektywie 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 roku przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE<sup>31</sup>,
- dyrektywie Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne<sup>32</sup>,
- dyrektywie 2008/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 stycznia 2008 roku dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli (dyrektywie IPPC)<sup>33</sup>,
- dyrektywie Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi (dyrektywie Seveso II)<sup>34</sup>,
- dyrektywie 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 roku ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (ramowa dyrektywa wodna)<sup>35</sup>,
- dyrektywie 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG<sup>36</sup>,
- dyrektywie 2000/76/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2000 roku w sprawie spalania odpadów<sup>37</sup>,
- dyrektywie 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 roku w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko<sup>38</sup>,

---

<sup>31</sup> Dz. Urz. UE L 156 z 25.06.2003

<sup>32</sup> Dz. Urz. WE L 175 z 5.07.1985 ze zm.

<sup>33</sup> Dz. Urz. WE L 24 z 29.01.2008.

<sup>34</sup> Dz. Urz. WE L 10 z 14.01.1997

<sup>35</sup> Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000

<sup>36</sup> Dz. Urz. WE L 106 z 17.04.2001

<sup>37</sup> Dz. Urz. WE L 332 z 28.12.2000

<sup>38</sup> Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001

- dyrektywie 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 roku odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku<sup>39</sup>,
- dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 roku ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie<sup>40</sup>..

## VII.2. Dyrektywa 2003/35/WE

### Cel i znaczenie dyrektywy

Celem dyrektywy jest dostosowanie pewnych istniejących przepisów prawa wspólnotowego do wymagań Konwencji z Aarhus<sup>41</sup>. Zdecydowano się to uczynić w drodze dyrektywy tzw. horyzontalnej. Dyrektywa 2003/35 obejmuje bowiem swoim zasięgiem osiem istniejących dyrektyw.

Tak więc dyrektywa 2003/35:

- nowelizuje dyrektywę 85/337 oraz dyrektywę 96/61 w kierunku dostosowania ich przepisów do wymagań art. 6 i art. 9 ust. 2 oraz 9 ust. 4 Konwencji, oraz
- wprowadza, zgodnie z art. 7 Konwencji z Aarhus, obowiązek przeprowadzenia określonej w niej procedury udziału społecznego w odniesieniu do planów i programów, których wykonywanie jest przewidziane w sześciu dyrektywach wymienionych w załączniku I.

### Definicje określające społeczeństwo

Dyrektywa wprowadza dwie definicje zaczerpnięte z Konwencji z Aarhus: definicję społeczeństwa (*public*) i definicję zainteresowanej społeczności (*public concerned*).

Taka sama w istocie definicja społeczeństwa wprowadzona została do dyrektywy 85/337 i dyrektywy 96/61, oraz dla potrzeb regulowanej w niej procedury udziału społeczeństwa w odniesieniu do planów i programów.

---

<sup>39</sup> Dz. Urz. WE L 189 z 18.07.2002

<sup>40</sup> Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003

<sup>41</sup> Patrz przypis 32.

Zgodnie z tą definicją „społeczeństwo” oznacza *jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy.*

Definicja zainteresowanej społeczności ma na celu zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z pewnych uprawnień, w tym zwłaszcza związanych z dostępem do sprawiedliwości. Definicja ta wprowadzona przez dyrektywę 2003/35 do dyrektyw 85/337 oraz 96/61 różni się szczegółami dostosowującymi ją do specyfiki danej dyrektywy, ale istota – zaczerpnięta z Konwencji z Aarhus – zostaje ta sama.

Zgodnie z nią „zainteresowana społeczność” oznacza *część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji, przy czym dla potrzeb tej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie.*

Dyrektywa 2003/35 nie przewiduje definicji zainteresowanej społeczności dla potrzeb regulowanej w niej procedury udziału społeczeństwa w odniesieniu do planów i programów, ale przewiduje, w ślad za art. 7 Konwencji, iż państwa członkowskie mają ustalić zakres podmiotowy udziału społeczeństwa, przy czym wymaga, aby uwzględniły one tutaj również organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska.

### **Procedura udziału społeczeństwa w odniesieniu do decyzji indywidualnych**

Procedura udziału społeczeństwa w odniesieniu do decyzji indywidualnych – wprowadzona na mocy dyrektywy 2003/35 do dyrektywy 85/337 i dyrektywy IPPC – przewiduje możliwość złożenia uwag i wniosków przez zainteresowaną społeczność (*public concerned*) i nakazuje odpowiednim organom wzięcie ich pod uwagę przy wydawaniu decyzji.

Pierwszym elementem procedury takiego udziału społeczeństwa musi być jednak podanie do publicznej wiadomości (za pomocą ogłoszeń publicznych lub innych odpowiednich środków, w tym elektronicznych) wymienionych niżej informacji. Przy czym o ile możliwość składania wniosków i uwag musi być zapewniona „zainteresowanej

społeczności”, o tyle podanie do publicznej wiadomości ma dotyczyć społeczeństwa ogólnie (*public*). Społeczeństwo musi być więc poinformowane m.in. o:

- złożeniu wniosku o wydanie decyzji,
- objęciu planowanego przedsięwzięcia oceną oddziaływania na środowisko lub postępowaniem transgranicznym,
- miejscu (organie), gdzie można uzyskać informacje na temat planowanego przedsięwzięcia (instalacji, której ma dotyczyć pozwolenie zintegrowane),
- sposobie składania uwag i wniosków przez zainteresowaną społeczność (miejsce, termin).

Podanie informacji do publicznej wiadomości i możliwość składania uwag i wniosków musi nastąpić na tyle wcześnie w toku procedury, aby wszystkie opcje były jeszcze otwarte. Należy przy tym określić „rozsądny” termin na składanie uwag i wniosków.

### **Procedura udziału społeczeństwa w odniesieniu do planów i programów**

Artykuł 2 dyrektywy 2003/35 określa procedurę udziału społeczeństwa w odniesieniu do objętych nią planów i programów. Przepisy tego artykułu nakazują umożliwienie społeczeństwu efektywnego uczestnictwa na wczesnym etapie procedury opracowywania lub zmiany planu lub programu. Możliwość składania uwag i wniosków musi być zapewniona na tyle wcześnie, aby wszystkie opcje były jeszcze otwarte.

W tym celu należy zapewnić poinformowanie społeczeństwa (za pomocą ogłoszeń publicznych lub innych odpowiednich środków, w tym elektronicznych) o projekcie planu lub programu, o możliwości składania uwag i wniosków oraz o organach kompetentnych w tej sprawie. Krąg osób uprawnionych do składania uwag i wniosków jest przy tym określany (identyfikowany) przez państwa członkowskie.

Złożone uwagi i wnioski muszą być wzięte pod uwagę przy opracowywaniu planu lub programu; organ musi potem poinformować publicznie o złożonych wnioskach i sposobie ich rozpatrzenia.

Terminy na składanie uwag i wniosków dyrektywa określa jako „rozsądne”, a więc zapewniające dostateczną ilość czasu na ich przygotowanie i dostarczenie do organu.

### **Dostęp do wymiaru sprawiedliwości**

Dodane do dyrektywy 85/337 i dyrektywy 96/61 (dyrektywa IPPC, uchylona mocą art. 22 zastępującej ją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli) przepisy o dostępie do wymiaru sprawiedliwości dotyczyły zaskarżenia decyzji, o których mowa w tych dyrektywach (pozwolenia zintegrowanego, decyzji objętej OOS), a także związanych z tym działań i zaniechań administracji.

Prawo zaskarżenia przysługuje członkom „zainteresowanej społeczności”, którzy mają uzasadniony interes w zaskarżeniu danej decyzji, działania lub zaniechania albo których prawo zostało przez tę decyzję (działanie, zaniechanie) naruszone. Pojęcia „uzasadnionego interesu” i „naruszenia prawa” są przy tym definiowane przez państwa członkowskie. Muszą one jednak przy tym uznać, że organizacje ekologiczne spełniające przewidziane prawem krajowym warunki mają w tych sprawach „uzasadniony interes”.

### **VII.3. Krajowe procedury decyzyjne wymagające udziału społeczeństwa**

#### **Decyzje indywidualne wymagające udziału społeczeństwa**

Wymóg zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa dotyczy następujących decyzji indywidualnych podejmowanych na szczeblu krajowym:

- wszelkich decyzji wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć zgodnie z dyrektywą 85/337,
- zintegrowanych pozwoleń ekologicznych wymaganych zgodnie z dyrektywą IPPC,
- pozwoleń na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska zgodnie z dyrektywą 2001/18/WE w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie,
- pozwoleń na spalarnie zgodnie z dyrektywą 2000/76/WE w sprawie spalania odpadów.

#### **Procedury decyzyjne dotyczące dokumentów strategicznych, wymagające udziału społeczeństwa**

Wymóg zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa dotyczy następujących procedur decyzyjnych, dotyczących dokumentów strategicznych przyjmowanych na szczeblu krajowym:

- planów i programów przewidzianych w dyrektywach wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/35/WE:
  - planów gospodarki odpadami przewidzianych w dyrektywie 75/442/EWG w sprawie odpadów<sup>42</sup>,
  - planów w zakresie zmniejszania zawartości metali ciężkich i substancji niebezpiecznych w bateriach i akumulatorach przewidzianych w art. 6 dyrektywy 91/157/EWG 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów zawierających niektóre substancje niebezpieczne<sup>43</sup>,
  - planów ograniczenia odpływu azotu ze źródeł rolniczych przewidzianych w art. 5 ust. 1 dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego,
  - planów gospodarowania odpadami niebezpiecznymi przewidzianych w art. 6 ust. 1 dyrektywy 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych,
  - planów gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi przewidzianych w art. 14 dyrektywy 94/62/WE o opakowaniach i odpadach opakowaniowych,
  - lokalnych, regionalnych i narodowych planów poprawy ochrony jakości powietrza przewidzianych w art. 23 dyrektywy 96/62/WE w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza<sup>44</sup>,
- wszelkich planów i programów poddanych tzw. strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko zgodnie z dyrektywą 2001/42,
- planów ratowniczych na wypadek awarii – zgodnie z dyrektywą 96/82 (Seveso II),
- narodowych planów alokacji uprawnień do emisji – zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie,

---

<sup>42</sup> Dyrektywa ta została zastąpiona dyrektywą 2008/89/WE w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy.

<sup>43</sup> Dyrektywa ta została zastąpiona dyrektywą 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów,

<sup>44</sup> Dyrektywa ta została zastąpiona dyrektywą 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrza dla Europy

- programów ochrony przed hałasem – zgodnie z dyrektywą 2002/49 w sprawie badania i kontroli hałasu planów zarządzania poziomem hałasu,
- planów gospodarowania wodami zgodnie z ramową dyrektywą wodną 2000/60.

## VIII. Oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ)

### VIII.1. Wprowadzenie i źródła prawa

Przepisy regulujące OOŚ w prawie wspólnotowym dotyczą:

- planów i programów (tzw. strategiczna ocena oddziaływania na środowisko),
- planowanych przedsięwzięć,

– w tym transgranicznego oddziaływania na środowisko.

#### Źródła prawa

W **prawie wspólnotowym** ocen oddziaływania na środowisko dotyczą:

- Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny skutków dla środowiska niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć (znowelizowana dyrektywą 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 roku, dyrektywą 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 roku oraz dyrektywą 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku)<sup>45</sup>
  - Dyrektywa Parlamentu i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 roku w sprawie oceny skutków dla środowiska niektórych planów i programów<sup>46</sup>
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej flory i fauny (zwana dyrektywą habitatową lub siedliskową<sup>47</sup>)<sup>48</sup>.

### VIII.2. Wymagania przy aplikowaniu o fundusze UE

<sup>45</sup> Dz. Urz. WE L 175 z 5.07.1985 ze zm.

<sup>46</sup> Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001

<sup>47</sup> Są to nazwy potoczne, powszechnie używane na oznaczenie tej dyrektywy, podobnie jak dyrektywa IPPC, czy dyrektywa Seveso II

<sup>48</sup> Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992 ze zm.

Prawidłowe wypełnianie przepisów z zakresu ochrony środowiska, zwłaszcza przepisów proceduralnych dotyczących ocen oddziaływania na środowisko, udziału społeczeństwa oraz oceny wpływu na obszary Natura 2000 ma ogromne znaczenie w odniesieniu do przedsięwzięć kwalifikowanych do dofinansowania z Funduszu Spójności lub funduszy strukturalnych, czego dobitnym dowodem było wstrzymanie przez Komisję Europejską w stosunku do Polski środków z Funduszu Spójności o wartości ponad 1 mld euro. Wskazywanym przez Komisję powodem wstrzymania finansowania było tu nieprawidłowe wypełnianie wymagań odpowiednich dyrektyw UE, a mianowicie dyrektywy 85/337 dotyczącej ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć oraz dyrektywy 92/43 dotyczącej ochrony siedlisk naturalnych i siedlisk gatunków (tzw. dyrektywa habitatowa).

Wymagania prawne dotyczące przyznawania środków z funduszy europejskich na okres programowania 2007- 2013 zawarte są:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999<sup>49</sup>
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999<sup>50</sup>,
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Dz. Urz. UE L 210/25 z 31.7.2006

<sup>50</sup> Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006

<sup>51</sup> Dz. Urz. UE L 371 z 27.12.2006, sprost. Dz. Urz. UE L 45 z 15.2.2007

Rozporządzenia nakazują, aby przyznawanie środków odbywało się zgodnie z politykami i prawem Wspólnoty. Obok polityk i przepisów dotyczących np. ochrony konkurencji, bardzo istotne i skrupulatnie sprawdzane przez Komisję Europejską są też wymagania dotyczące ochrony środowiska, w tym dotyczące OOS, udziału społeczeństwa, ochrony obszarów Natura 2000.

Inaczej niż w poprzednim okresie programowania, obecnie obowiązujące rozporządzenie 1083/2006 wyraźnie wymaga w art. 47 ust. 1 udokumentowania nie tylko przestrzegania przepisów o ocenach oddziaływania przedsięwzięć, ochronie obszarów Natura 2000 ale również i przestrzeganie wspólnotowych przepisów o ocenach strategicznych. Także formularz wniosku o dofinansowanie określony w rozporządzeniu 1828/2006 zawiera rubryki, w których należy wpisać informacje dotyczące przeprowadzenia oceny strategicznej.

### **VIII.3. Oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć**

#### **Cel dyrektywy 85/337/EWG**

Celem dyrektywy jest przede wszystkim zapewnienie inwestorom podobnych warunków działania na terenie całej Wspólnoty poprzez zharmonizowanie rozmaitych istniejących w państwach członkowskich procedur „środowiskowej” kontroli prewencyjnej, a także stworzenie sytuacji, w której efekty tej kontroli są porównywalne.

W myśl dyrektywy 85/337 ocena oddziaływania na środowisko to środek na zagwarantowanie, iż organ podejmujący decyzje będzie miał do dyspozycji lepszą i bardziej wszechstronną analizę skutków środowiskowych swoich decyzji, a co za tym idzie – będzie podejmował lepsze decyzje.

Akcentuje się także rolę OOS jako instrumentu reformującego proces podejmowania decyzji w kierunku „uspołecznienia” tego procesu.

#### **Zakres dyrektywy**

Dyrektywa 85/337 przewiduje dwie generalne kategorie przedsięwzięć podlegających procedurze OOS.

Rodzaje przedsięwzięć wymienione w załączniku I do dyrektywy podlegają procedurze OOS obowiązkowo i bezwarunkowo, podczas gdy rodzaje przedsięwzięć wymienione w załączniku II powinny być poddane procesowi selekcji (*screeningu*) pozwalającemu określić, które konkretne przedsięwzięcia spośród wymienionych tam rodzajów wymagają OOS ze względu na potencjalną możliwość wywierania znaczącego wpływu na środowisko m.in. poprzez swój charakter, wielkość lub lokalizację.

### **Sposoby i kryteria selekcji**

Kryteria selekcji pozwalające stwierdzić, czy przedsięwzięcia z załącznika II, wymagające oceny, określone są w załączniku III do dyrektywy. Kryteria te podzielono na trzy grupy:

- Kryteria dotyczące cech charakterystycznych przedsięwzięcia, takich jak jego wielkość, kumulacja z innymi przedsięwzięciami, wykorzystanie zasobów naturalnych, wytwarzanie odpadów, powodowanie emisji, ryzyko wystąpienia awarii;
- Kryteria dotyczące lokalizacji przedsięwzięcia – chodzi tu o m.in. o rozważenie, w jaki sposób obecnie wykorzystywany jest teren, na którym planowane jest przedsięwzięcie, ocenę ilości występujących w danym miejscu zasobów naturalnych i zdolności ich regenerowania się, ocenę odporności otaczających obszarów, zwłaszcza bagien, wybrzeży, obszarów górskich, leśnych, parków i rezerwatów przyrody, obszarów poddanych ochronie na podstawie dyrektywy ptasiej lub habitatowej, obszarów, na których przekroczone już standardy jakości środowiska itp.;
- Kryteria dotyczące potencjalnego oddziaływania przedsięwzięcia – chodzi tu m.in. o rozważenie zakresu oddziaływania, oddziaływania transgranicznego, czasu trwania i częstotliwości oddziaływania (kryteria te muszą być przy tym rozpatrywane w odniesieniu do dwóch wymienionych wyżej grup kryteriów).

Art. 4 ust. 2 dyrektywy 85/337 stanowi, że – podobnie jak w wypadku ocen strategicznych – selekcja może być przeprowadzana:

- w sposób indywidualny (tzn. w konkretnym przypadku organ każdorazowo będzie ustalał potrzebę przeprowadzenia oceny),
- przez generalne określenie kategorii programów i planów,
- przez kombinację obydwu metod.

## **Wyjątki**

Zgodnie z art. 1 ust. 4 i 5 dyrektywy 85/337:

- nie ma ona zastosowania do przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte w drodze specjalnego aktu ustawodawstwa krajowego,
- państwa członkowskie mogą postanowić, że dyrektywa ta nie będzie mieć zastosowania do przedsięwzięć służących celom obrony narodowej, jeżeli uznają, że jej zastosowanie mogłoby mieć szkodliwy wpływ na kwestie tej obrony.

## **Procedura oceny**

Na procedurę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko składają się:

- przeprowadzenie selekcji zgodnie z art. 4 i udostępnienie społeczeństwu wyników tej selekcji (dotyczy przedsięwzięć wymienionych w załączniku II do dyrektywy),
- ustalenie, na wniosek inwestora i po skonsultowaniu się z nim oraz organami administracji ochrony środowiska, zakresu informacji, które mają być dostarczone (tzn. zakresu raportu OOS),
- dostarczenie przez inwestora informacji o oddziaływaniu na środowisko zgodnie z art. 5 i załącznikiem IV,
- konsultacja z innymi organami administracji ochrony środowiska (art. 6 ust. 1),
- konsultacje społeczne (art. 6 ust. 2-4),
- konsultacje z innymi państwami członkowskimi w wypadku transgranicznego oddziaływania przedsięwzięcia (art. 7), przy czym nakazuje się, w ślad za wymaganiami Konwencji z Espoo, umożliwienie udziału w procedurze OOS również społeczeństwu państwa, na którego terenie oddziaływanie transgraniczne może się ujawnić,
- obowiązek wzięcia pod uwagę informacji zgromadzonych w toku wszystkich poprzednich etapów przez organ podejmujący decyzję (art. 8),

- obowiązek podania do publicznej wiadomości (art. 9 ust. 1):
  - decyzji i zawartych w niej warunków,
  - uzasadnienia decyzji, zawierającego m.in. informacje na temat przeprowadzonej procedury udziału społeczeństwa, w tym zgłoszonych w jej trakcie uwag i wniosków oraz sposobu ich rozpatrzenia<sup>52</sup>,
  - opisu środków mających na celu zapobieżenie szkodliwemu oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub zminimalizowanie tego oddziaływania.

### **Informacje wymagane od inwestora**

Inaczej niż dyrektywa 2001/42/WE, dyrektywa 85/337/EWG nie nakazuje wprost sporządzenia dokumentu o cechach raportu środowiskowego, nakazuje jednak w art. 5, aby inwestor dostarczył organowi określonych informacji o planowanym przedsięwzięciu (przy czym mogą być one oczywiście ujęte w formę jednolitego raportu). Zakres tych informacji określa art. 5 ust. 3 oraz załącznik IV do dyrektywy.

Art. 5 ust. 2 przewiduje, że inwestor może przed złożeniem wniosku zwrócić się do odpowiedniego organu o wskazówki co do informacji, które mają zostać przedstawione.

### **Udział społeczeństwa i dostęp do sądu**

Przepisy dotyczące udziału społeczeństwa zawarte są w art. 6 ust. 2-4 dyrektywy 85/337. Zostały one zmienione wspomnianą wyżej dyrektywą 2003/35/WE.

Przepisy te nakazują, aby społeczeństwo zostało poinformowane na wczesnym etapie procedury podejmowania decyzji m.in. o fakcie złożenia wniosku przez inwestora, o możliwości, sposobie i miejscu składania uwag i wniosków.

Wskazany przez dyrektywę sposób powiadomienia społeczeństwa to publiczne obwieszczenia lub inny właściwy sposób, np. media elektroniczne.

Przyjęto, że udział obejmuje wczesną i efektywną możliwość partycypacji polegającej na zgłoszeniu uwag lub wniosków w czasie, gdy wszystkie opcje ostatecznej decyzji są jeszcze otwarte. Szczegóły procedury mają zostać uregulowane przez poszczególne państwa.

---

<sup>52</sup> Szczegółowe wymagania dotyczące podania w uzasadnieniu informacji związanych z udziałem społeczeństwa wprowadzono na podstawie wspomnianej wyżej dyrektywy 2003/35/WE

Art. 10a dyrektywy 85/337/EWG dotyczy dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Nawiązuje on do odpowiednich przepisów Konwencji z Aarhus<sup>53</sup> i wprowadza prawo do sądu dla członków zainteresowanej społeczności.

### **Konsultacje transgraniczne**

Art. 7 dyrektywy 85/337 zawiera rozbudowane wymagania dotyczące konsultacji transgranicznych (ostatnio został on znowelizowany przez dyrektywę 2003/35/WE dotyczącą udziału społeczeństwa). Przepisy artykułu nakazują m.in. poinformowanie państwa członkowskiego narażonego na oddziaływanie przedsięwzięcia o zamiarze realizacji tego przedsięwzięcia oraz przesłanie mu podstawowych informacji na jego temat. Informacja ta powinna zostać przekazana nie później niż informacja dla własnego społeczeństwa państwa, w którym przedsięwzięcie jest realizowane.

### **VIII.4. Oceny oddziaływania na środowisko planów i programów – dyrektywa 2001/42/WE**

#### **Cel dyrektywy 2001/42/WE**

Celem dyrektywy 2001/42/WE jest – według artykułu 1 i wskazówek zawartych w punktach 1-5 preambuły – zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do zintegrowania wymagań ochrony środowiska w opracowywaniu planów i programów dotyczących różnych sektorów gospodarki, a tym samym praktycznej realizacji zasady integracji ochrony środowiska z politykami sektorowymi zgodnie z art. 11 TfUE (dawny art. 6 TWE).

Powstanie dyrektywy, poprzedzone wieloletnimi negocjacjami, pomyślane jest jako uzupełnienie systemu ocen wprowadzonego dyrektywą 85/337/EWG z 1985 roku. Ta ostatnia dotyczy tylko konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, konieczne więc było wprowadzenie również regulacji wspólnotowej, harmonizującej wykonywanie w państwach członkowskich oceny dokumentów strategicznych.

Dyrektywa 2001/42 obejmuje jedynie plany i programy, nie obejmuje zaś polityk oraz projektów legislacyjnych. Konstrukcja jej oparta jest na procedurze oceny oddziaływania na

---

<sup>53</sup> Patrz przypis 31

środowisko stosowanej dla konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych i wyraźnie wzorowana na konstrukcji dyrektywy 85/337, choć widać w niej pewną specyfikę ocen strategicznych.

## **Zakres dyrektywy**

Kluczowe dla dyrektywy 2001/42 pojęcia określone są w jej artykule 2. Najważniejszą rolę odgrywa definicja „planów i programów”, gdyż wytycza zakres przedmiotowy dyrektywy. Zgodnie z tą definicją przedmiotem wymagań dyrektywy są plany i programy:

- przygotowywane przez organy administracji szczebla centralnego, regionalnego lub lokalnego w celu ich uchwalenia przez te organy lub przez organy przedstawicielskie,
- których przygotowanie wymagane jest przez przepisy prawa<sup>54</sup>.

Przedmiotowy zakres obowiązywania dyrektywy doprecyzowano w artykule 3. Przyjęto tutaj sposób selekcji nieco podobny jak w dyrektywie 85/337/EWG, dotyczącej OOS przedsięwzięć – w przypadku pewnych rodzajów planów i programów wykonanie oceny jest zawsze wymagane, w przypadku innych zaś dyrektywa nakazuje władzom danego kraju ustalenie, czy wykonanie oceny jest niezbędne.

W art. 3 ust. 1 dyrektywa generalnie wymaga przeprowadzenia oceny w odniesieniu do planów i programów mogących mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. Bliżej sprecyzowane jest to w ustępach 2 do 4. Tak więc ocena wymagana jest z założenia dla:

- wszystkich programów i planów z dziedziny rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki oraz gospodarki przestrzennej i zagospodarowania terenu, które wyznaczają ramy dla przyszłych indywidualnych pozwoleń dopuszczających realizację konkretnych przedsięwzięć należących do rodzajów przedsięwzięć wymienionych w załączniku I i załączniku II do dyrektywy 85/337/EWG
- wszystkich programów i planów, które zgodnie z dyrektywą habitatową 92/43/EWG wymagają wykonania oceny.

W stosunku do powyższych rodzajów planów i programów sama dyrektywa 2001/42 niejako przesądza, że mogą one „mieć znaczące oddziaływanie na środowisko”, a więc z założenia wymagają oceny.

---

<sup>54</sup> Przy czym chodzi tutaj zarówno o przepisy ustawowe, jak i o przepisy administracyjne niemające mocy powszechnie obowiązującej.

Dyrektywa dopuszcza jednak w art. 3 ust. 3 pewne **wyjątki** od tej reguły. W przypadku bowiem tych spośród wymienionych w ust. 2 planów i programów sporządzanych na szczeblu lokalnym, które określają sposób użytkowania niewielkich obszarów, jak również w przypadku niewielkich zmian w planach i programach, o których mowa w art. 3 ust. 2 – dyrektywa nakazuje odpowiednim władzom państw członkowskich ustalenie, czy mogą one „mieć znaczące oddziaływanie na środowisko”, a zatem czy wymagają oceny.

Podobnie też dyrektywa wymaga w art. 3 ust. 4 dokonania ustalenia, czy „znaczące oddziaływanie na środowisko” mogą mieć (a zatem czy wymagają oceny) inne niż wymienione w art. 3 ust. 2 plany i programy, wyznaczające ramy dla przyszłych indywidualnych pozwoleń, dopuszczających realizację konkretnych przedsięwzięć. Przepis ten mówi przy tym o przedsięwzięciach w ogóle, a więc niekoniecznie należących do rodzajów przedsięwzięć wymienionych w załączniku I i załączniku II do dyrektywy 85/337/EWG.

### **Sposoby i kryteria selekcji**

W art. 3 ust. 5 dyrektywa 2001/42 przewiduje, iż ustalenie, czy programy i plany, o których mowa w ust. 3 i 4, mogą „mieć znaczące oddziaływanie na środowisko” (a zatem czy wymagają oceny), następuje:

- albo w sposób indywidualny (tzn. w konkretnym przypadku organ każdorazowo będzie ustalał potrzebę przeprowadzenia oceny),
- albo poprzez generalne określenie kategorii programów i planów,
- albo w końcu – poprzez kombinację obydwu metod.

Zawsze jednak w tym celu należy stosować kryteria selekcji określone w załączniku II do dyrektywy (podobne nieco do kryteriów selekcji stosowanych w dyrektywie 85/337/EWG, przy czym kluczowym kryterium jest tutaj stopień, w jakim dany plan lub program rzeczywiście wyznacza ramy dla konkretnych przedsięwzięć – zwłaszcza odnośnie ich lokalizacji, charakteru czy wielkości).

### **Wyjątki**

Zgodnie z art. 3 ust. 8 wymagania dyrektywy nie dotyczą:

- planów i programów przygotowywanych wyłącznie z uwagi na względy obrony narodowej lub stanów zagrożenia,
- planów i programów finansowych i budżetowych,
- planów i programów przygotowywanych na lata 2000-2006/7 w związku z przepisami o funduszach strukturalnych (rozporządzenie 1260/1999) oraz przepisami o pomocy dla terenów wiejskich (rozporządzenie 1257/1999).

W przypadku tych ostatnich planów i programów warto zauważyć, iż mimo że nie zostały one objęte dyrektywą 2001/42, to na mocy wymienionych wyżej przepisów regulujących ich tworzenie są przedmiotem swego rodzaju oceny oddziaływania na środowisko. Stąd też w art. 11 ust. 4 dyrektywa 2001/42 przewiduje wykonanie przez Komisję Europejską specjalnego raportu określającego, w jakim stopniu spełniają one cele stojące przed dyrektywą.

### **Procedura oceny**

Na ocenę środowiskową programu lub planu (bo taką nazwą posługuje się dyrektywa 2001/42 – *environmental assessment*) składa się w myśl art. 2 b):

- przygotowanie raportu OOS (zwanego raportem środowiskowym),
- przeprowadzenie konsultacji,
- uwzględnienie w decyzji wyników raportu i konsultacji,
- podanie do publicznej wiadomości planu lub programu wraz z uzasadnieniem zawierającym informacje, o których mowa w art. 9.

Definicja ta nie obejmuje wszystkich elementów procedury oceny strategicznej przewidzianych w dyrektywie. Analizując postanowienia dyrektywy, wydzielić można następujące elementy tej procedury:

- przeprowadzenie selekcji zgodnie z art. 3 ust. 3 i 4 po konsultacji z organami ochrony środowiska i powiadomienie społeczeństwa o wynikach tej selekcji,
- ustalenie, po skonsultowaniu się z organami administracji ochrony środowiska, zakresu informacji, które mają zostać dostarczone w raporcie (tzn. ustalenie zakresu raportu) – zgodnie z art. 5 ust. 4,
- wykonanie raportu środowiskowego zgodnie z art. 5 ust. 2 i załącznikiem I,

- konsultacja projektu planu lub programu oraz raportu:
  - z organami administracji ochrony środowiska (art. 6 ust. 1 i 2),
  - ze społeczeństwem (art. 6 ust. 1 i 2),
    - przy czym projekt planu lub programu oraz raport muszą zostać udostępnione organom ochrony środowiska i społeczeństwu w odpowiednim czasie, tak by umożliwić wypowiedzenie się przed wydaniem pozwolenia,
- konsultacje z innymi krajami członkowskimi w przypadku transgranicznego oddziaływania inwestycji (art. 7), przy czym nakazuje się, w ślad za wymaganiami Konwencji Espoo, by umożliwić udział w OOS również społeczeństwu państwa, na którego terenie oddziaływanie transgraniczne może się ujawnić,
- uwzględnienie (wzięcie pod uwagę) informacji zgromadzonych w toku wszystkich poprzednich etapów w przygotowywanym planie lub programie (art. 8),
- podanie do publicznej wiadomości uchwalonego planu lub programu wraz z niezbędnymi informacjami (art. 9),
- monitoring znaczących efektów środowiskowych realizacji planu lub programu.

Taka ocena, zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/42, powinna zostać przeprowadzona podczas przygotowywania planu czy programu, zanim zostanie on przyjęty lub przesłany do przyjęcia przez organ przedstawicielski. Może być ona, podobnie jak OOS dotycząca przedsięwzięć według dyrektywy 85/337/EWG, zintegrowana z istniejącymi procedurami decyzyjnymi albo stanowić samodzielną procedurę regulowaną odrębnie.

### **Raport środowiskowy i ustalanie jego zakresu**

Dyrektywa 2001/42, w przeciwieństwie do dyrektywy 85/337, posługuje się wyraźnie terminem raportu środowiskowego (warto zauważyć, że aby uniknąć wszelkich niejasności, nie zastosowano tutaj znanego niektórym systemom terminu *environmental statement*, lecz *environmental report*).

Raport środowiskowy jest, zgodnie z art. 5 ust. 1, wymagany zawsze, przy czym jego zakres oraz poziom szczegółowości powinien być określony każdorazowo w konsultacji z organami ochrony środowiska; należy brać wówczas pod uwagę między innymi szczebel

procesu decyzyjnego, treść i charakter samego planu czy programu, a także potrzebę unikania niepotrzebnego powielania pracy.

Pewne formalne elementy raportu są jednak wymagane zawsze – w samym art. 5 ust. 1 wyraźnie wymaga się, aby w raporcie przedstawiono potencjalne znaczące oddziaływania na środowisko oraz „rozsądne” warianty alternatywne.

Szczegółowe wymagania pod adresem raportu (podobne do wymagań zawartych w załączniku IV do dyrektywy 85/337) określa załącznik I do dyrektywy 2001/42.

## **Udział społeczeństwa**

Dyrektywa 2001/42 zawiera rozbudowane obowiązki dotyczące udziału społeczeństwa. Widać tutaj wyraźnie (co zresztą podkreślała też i Komisja Europejska w uzasadnieniu projektu dyrektywy) chęć implementacji Konwencji z Aarhus

Zawarta w art. 2 d) dyrektywy definicja „społeczeństwa” przejęta jest w Konwencji, podobnie jak i zobowiązanie do „zidentyfikowania” społeczeństwa, któremu przysługują określone w dyrektywie uprawnienia do uczestniczenia w konsultacjach.

W ślad za Konwencją z Aarhus wyraźnie nakazuje się tutaj przyznanie tych uprawnień również i organizacjom ekologicznym tzn. tym, które działają na rzecz ochrony środowiska.

Określenie szczegółowych rozwiązań co do trybu konsultacji dyrektywa 2001/42 pozostawia państwom członkowskim, nakazując jednak, aby stworzyły wczesną i skuteczną możliwość zapoznania się i wyrażenia przez społeczeństwo opinii na temat zarówno projektu samego planu, jak i raportu OOŚ.

Konieczne jest także, zgodnie z art. 9 dyrektywy 2001/42, podanie do publicznej wiadomości:

- uchwalonego programu lub planu,
- oświadczenia przedstawiającego:
  - sposób, w jaki uwarunkowania środowiskowe zostały uwzględnione w planie lub programie oraz w raporcie OOŚ,
  - opinie wyrażone w trakcie konsultacji, w tym też wyniki konsultacji transgranicznych,
  - uzasadnienie przyczyn uchwalenia planu lub programu w świetle rozpatrywanych wariantów alternatywnych.

## **Konsultacje transgraniczne**

Dyrektywa 2001/42 zawiera rozbudowane postanowienia dotyczące obowiązku konsultacji ze społeczeństwem i władzami innych państw członkowskich potencjalnie narażonych na skutki realizacji rozpatrywanego planu lub programu.

## **Monitoring**

Swoistym *novum* jest wprowadzony w dyrektywie 2001/42/WE obowiązek monitorowania efektów środowiskowych realizacji planów i programów. W art. 10 dyrektywy nałożono na państwa członkowskie materialno-prawny obowiązek monitorowania efektów środowiskowych realizacji planów i programów w celu wczesnego zidentyfikowania nieprzewidzianych negatywnych efektów oraz podjęcia odpowiednich działań zapobiegawczych. Towarzyszy mu w art. 9 ust. 1 pkt c) obowiązek poinformowania podmiotów uczestniczących w konsultacjach (w tym też społeczeństwa) o decyzjach odnośnie środków służących realizacji wspomnianego wyżej obowiązku monitoringu oraz przewidziany w załączniku I obowiązek uwzględnienia w raporcie również propozycji co do środków monitorowania skutków realizacji planu lub programu.

## **Kontrola jakości**

Dyrektywa 2001/42 uwzględnia też kwestię kontroli „jakości” oceny, nakazując w art. 12 ust. 2 państwom członkowskim zapewnienie odpowiedniej jakości raportów środowiskowych i poinformowanie Komisji o środkach, które w tym celu podjęły.

## **IX. Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom oraz ich kontrola**

### **IX.1. Źródła prawa**

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.

Urz. WE L 24 z 29.01.2008)(zwana dalej dyrektywą IPPC)<sup>55</sup>, znowelizowana dyrektywą 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla<sup>56</sup>

## **IX.2. Dyrektywa IPPC**

### **Cel dyrektywy**

Zasadniczym celem dyrektywy IPPC jest zapewnienie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i zintegrowanej kontroli zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza, wody i ziemi, tak aby zagwarantować wysoki stopień ochrony środowiska jako całości.

Do czasu uchwalenia poprzedniczki tej dyrektywy (czyli dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 roku dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom oraz ich kontroli) ochrona środowiska nastawiona była na zabezpieczenie poszczególnych elementów (wody, powietrza, gleby, flory i fauny) lub zabezpieczenie przed określonymi uciążliwościami (odpadami, promieniowaniem, hałasem, wibracjami). Taka „sektorowa” ochrona powodowała często, że zmniejszenie zanieczyszczenia jednego elementu środowiska pociągało za sobą zwiększone zanieczyszczenie innego; nie uwzględniała też niekorzystnych przekształceń zanieczyszczeń powstających przy ich przedostawaniu się z jednego komponentu środowiska do innego ani nie obejmowała zjawisk i procesów przekraczających granice jednego elementu środowiska. Zrodziło to potrzebę stworzenia nowych instrumentów prawnych zapewniających zintegrowane podejście do zapobiegania zanieczyszczeniom oraz ich kontroli.

### **Podstawowe pojęcia**

Dyrektywa IPPC określa środki zapobiegające emisjom (lub – jeżeli zapobieganie nie jest możliwe – zmniejszające te emisje) do powietrza, wody i ziemi, włączając w to środki dotyczące odpadów. Przez „emisję” rozumie się uwolnienie substancji, wibracji, ciepła lub hałasu, natomiast termin „zapobieganie” oznacza, że emisje powinny być zredukowane u

---

<sup>55</sup> Dz. Urz. WE L 24 z 29.01.2008

<sup>56</sup> Dz. Urz. WE L 140 z 05.06.2009.

źródła, co stanowi przesunięcie akcentu działań z „końca rury” na działania likwidujące przyczyny emisji.

Zgodnie z wprowadzonymi przez dyrektywę IPPC definicjami:

- Substancja to każdy pierwiastek chemiczny i jego związki, z wyjątkiem substancji radioaktywnych oraz genetycznie zmienionych organizmów.
- Zanieczyszczenie to bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie, w wyniku działalności człowieka, substancji, wibracji, ciepła i hałasu do powietrza, wody i ziemi, które może być szkodliwe dla ludzkiego zdrowia lub jakości środowiska, spowodować uszkodzenia własności materialnej bądź naruszać lub zakłócać walory środowiska i legalne sposoby korzystania z niego.
- Emisja to bezpośrednie lub pośrednie uwolnienie substancji, wibracji, ciepła lub hałasu z punktowych i rozproszonych źródeł w instalacji do powietrza, wody i ziemi.
- Instalacja to stacjonarna jednostka techniczna, gdzie prowadzi się jedno lub więcej działań wymienionych w załączniku I oraz wszystkie inne bezpośrednio związane działania, które mają techniczny związek z działaniami prowadzonymi w tym miejscu i które mogłyby mieć wpływ na emisje i zanieczyszczenie.
- Zmiana działania to zmiana charakteru lub sposobu funkcjonowania albo rozszerzenie zakresu instalacji, która może mieć konsekwencje dla środowiska.
- Istotna zmiana w działaniu to taka zmiana, która według opinii organu może za sobą pociągnąć znaczące negatywne skutki dla ludzi lub środowiska.

## **Podział instalacji**

Dyrektywa dzieli instalacje na nowe (powstające po jej wejściu w życie) i istniejące (zdefiniowane w art. 2 pkt 4), różnicując wobec nich swoje wymagania.

## **Pozwolenie zintegrowane**

Głównym przewidzianym przez dyrektywę IPPC instrumentem jest pozwolenie zintegrowane na korzystanie ze środowiska, wydawane przez odpowiedni organ (organy) państwa członkowskiego. Pozwolenie to będą musiały uzyskać wszystkie podmioty

prowadzące działalność wymienioną w załączniku I (z uwzględnieniem opisanego wyżej podziału na instalacje nowe i istniejące).

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do tego, aby w procesie udzielania tych pozwoleń rozważały łączny wpływ zanieczyszczeń na wszystkie elementy środowiska oraz aby uwzględniały wymienione wyżej ogólne obowiązki operatora. Pozwolenie może być zawarte w jednym lub w kilku dokumentach (wydawanych przez różne organy), przy czym w wypadku wydawania kilku decyzji należy zapewnić koordynację działania poszczególnych organów.

Warunki pozwoleń (ich treść) określone zostały w art. 9 dyrektywy, natomiast art. 14 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, by operator postępował zgodnie z tymi warunkami. Przede wszystkim pozwolenie ma wyznaczać normy emisji (graniczne wielkości emisji, zdefiniowane w art. 2 pkt 6) substancji zanieczyszczających z danej instalacji, w szczególności substancji wymienionych w załączniku III do dyrektywy (określenie „w szczególności” oznacza, że państwo członkowskie może włączać do pozwoleń zintegrowanych normy emisji także innych substancji). Dyrektywa stanowi też, że tam, gdzie to konieczne, graniczne wielkości emisji powinny być w pozwoleniu zintegrowanym wzbogacone lub zastąpione przez odpowiednie parametry lub środki techniczne (art. 9 ust. 3). Oznacza to zastosowanie w pozwoleniu wielkości liczbowych lub wymienienie konkretnych środków technicznych, które mają być zastosowane przez operatora.

Zgodnie jednak z postanowieniami art. 9 ust. 3 dyrektywy, odwołującego się do dyrektywy 2003/87 o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, dla instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego i objętych jednocześnie systemem takiego handlu, w pozwoleniu zintegrowanym nie określa się granicznych wielkości emisji dla tych gazów cieplarnianych (chyba że jest to konieczne dla uniknięcia poważnego zanieczyszczenia środowiska na danym terenie).

Bardzo istotne jest rozstrzygnięcie, w jaki sposób będą wyznaczone normy emisji dla konkretnej instalacji, tzn. czym będzie się kierował organ wydający pozwolenie zintegrowane.

## **Instytucja BAT**

Podstawowym elementem wyznaczania norm emisji jest odniesienie się do pojęcia najlepszych dostępnych technik (*best available techniques* – BAT).

Pojęcie BAT zostało zdefiniowane w pkt 12 artykułu 2 dyrektywy.

Termin „technika” zastąpił tu stosowany wcześniej w dyrektywach dotyczących ochrony środowiska termin „technologia”; ma on szerszy zakres, gdyż obejmuje zarówno technologię oraz sposób jej stosowania, jak i metody projektowania, budowy, funkcjonowania (prowadzenia działalności produkcyjnej) i likwidacji instalacji.

Termin „najlepsza” oznacza technikę najbardziej efektywną w osiągnięciu wysokiego ogólnego stopnia ochrony środowiska jako całości.

Natomiast pojęcie „dostępna technika” oznacza jej dostępność w skali danej gałęzi przemysłu oraz możliwość jej zastosowania po cenie mieszczącej się w rozsądnych granicach, wyznaczonych rachunkiem kosztów i korzyści ekonomicznych (kryterium ekonomiczne). W sensie handlowym dostępność oznacza, że technika jest realnie osiągalna dla operatora na rynku światowym, a nie tylko wspólnotowym.

Krytycy dyrektywy IPPC podkreślają, że kluczowe dla niej pojęcie najlepszych dostępnych technik zostało zdefiniowane nieostro i niejasno. Pewne ułatwienie stanowi odwołanie do załącznika IV zawierającego 12 kryteriów, które należy wziąć pod uwagę przy określaniu BAT – ogólnie lub w konkretnych przypadkach.

Kryteria te są następujące:

- wykorzystanie technologii niskoodpadowych,
- wykorzystanie mniej niebezpiecznych substancji,
- zwiększanie odzysku i recyklingu odpadów oraz wytwarzanych i wykorzystywanych substancji,
- istnienie możliwych do stosowania na skalę przemysłową usprawnień, procesów i metod działania porównywalnych do stosowanych przez operatora,
- najnowsze osiągnięcia w nauce i technice,
- rodzaj, wielkość i skutki danych emisji,
- czas potrzebny na wprowadzenie BAT,
- terminy przekazania do eksploatacji nowych oraz istniejących instalacji,
- oszczędne gospodarowanie surowcami (włącznie z wodą) oraz energią,
- zapobieganie całkowitemu wpływowi emisji na środowisko (tj. na środowisko jako całość) lub jego maksymalna redukcja,
- zapobieganie awariom i zmniejszanie ich skutków w środowisku,

- informacja opublikowana przez Komisję zgodnie z art. 17 ust. 2 dyrektywy (chodzi tu m.in. o opisane niżej dokumenty referencyjne BREF) lub informacje opublikowane przez organizacje międzynarodowe.

Duży stopień niepewności przy określaniu poziomu najlepszej dostępnej techniki związany jest ze stosowaniem kryterium ekonomicznego – należy przypuszczać, że wielu operatorów ucieknie się do argumentacji, że zastosowanie BAT będzie nieracjonalne z ekonomicznego punktu widzenia.

W celu zmniejszenia zakresu dowolności i niepewności w ustalaniu norm emisyjnych przy zastosowaniu BAT, Parlament Europejski i Rada UE – zgodnie z art. 19 dyrektywy IPPC – określa normy emisyjne dla pewnych rodzajów zakładów wymienionych w załączniku I oraz substancji zanieczyszczających, o których mowa w załączniku III, jeśli będzie to uzasadnione potrzebą działania ze strony Wspólnoty. Przypadek taki zaistnieje zapewne w sytuacji dużych rozbieżności w prawie i praktyce państw członkowskich. Wiedzę na ten temat Komisja posiada na podstawie wymiany informacji na temat najlepszych dostępnych technik (organizowanej zgodnie z art. 17 dyrektywy) oraz na podstawie sprawozdań o stosowaniu dyrektywy przekazywanej przez państwa członkowskie.

## **Europejskie Biuro IPPC**

W celu zapewnienia wymiany informacji na temat aktualnie osiągalnych najlepszych technik w poszczególnych sektorach przemysłu powołane zostało Europejskie Biuro ds. Kontroli Zanieczyszczeń Przemysłowych (*European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau – EIPPCB*) z siedzibą w Sewilli<sup>57</sup>. W jego pracach uczestniczą eksperci reprezentujący państwa członkowskie, a nie organy wspólnotowe.

Do jego zadań należy kierowanie Europejskim Systemem Informacji na temat IPPC oraz – co ważne z praktycznego punktu widzenia – opracowywanie wytycznych odnośnie BAT, tzw. dokumentów referencyjnych (*BAT Reference Documents – BREFs*), opisujących najlepsze dostępne techniki dla poszczególnych gałęzi przemysłu.

---

<sup>57</sup> Strona internetowa Biura to: <http://eippcb.jrc.es>

## **Rola BREF**

Dokumenty BREF nie stanowią wiążących przepisów – w ogóle nie są wydawane w żadnej z możliwych we Wspólnocie form aktów prawnych (forma taka nie jest dla nich nigdzie przewidziana). Są to jedynie informacje, mające stanowić ogólne wytyczne 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).

Taka właśnie informacyjna rola BREF-ów wynika też z załącznika IV dyrektywy (pkt 12), wymieniającego jako jedno z kryteriów stosowanych przy określaniu najlepszych dostępnych technik „informacje publikowane przez Komisję na mocy art. 17 ust. 2 akapit 2 lub przez organizacje międzynarodowe”. Ze względu jednak na specyficzny charakter Biura w Sewilli i oraz sposób przyjmowania BREF-ów (uzgadnianie ich przez ekspertów z państw członkowskich, a nie opracowywanie przez organy wspólnotowe), wydane przez nie dokumenty referencyjne mają dla państw członkowskich istotne znaczenie – stanowią dla nich ważną wskazówkę.

## **Obowiązki operatora**

Ogólne obowiązki podmiotów prowadzących działalność wymienioną w załączniku I (zwanym „operatorami”) wynikają z art. 3 dyrektywy. Są to:

- podejmowanie wszystkich stosownych środków zapobiegających zanieczyszczeniom, zwłaszcza przez zastosowanie najlepszych dostępnych technik (BAT),
- niepowodowanie żadnych istotnych zanieczyszczeń,
- unikanie wytwarzania odpadów lub – jeżeli jest to ze względów technicznych czy ekonomicznych niemożliwe – unieszkodliwianie odpadów, tak aby ograniczyć ich wpływ na środowisko,
- efektywne wykorzystanie energii,
- zapobieganie awariom przemysłowym i ograniczanie ich konsekwencji,

- po ostatecznym zaprzestaniu działalności – podejmowanie środków w celu uniknięcia zanieczyszczeń i pozostawienia miejsca, w którym prowadzono działalność, w zadowalającym stanie.
- regularne informowanie właściwych organów o wynikach monitoringu emisji oraz niezwłoczne informowanie o każdym incydencie czy awarii, które w sposób istotny wpływają na środowisko (zasady prowadzenia monitoringu i składania informacji określone są w pozwoleniu zintegrowanym, o czym była już mowa wyżej),
- udzielanie przedstawicielom kompetentnych organów niezbędnej pomocy przy przeprowadzaniu inspekcji w obrębie instalacji (art. 14).

Z art. 12 dyrektywy wynika dla operatora obowiązek informowania właściwych organów o każdej planowanej zmianie w eksploatacji instalacji. Jeśli będzie to potrzebne, zawiadomiony organ uaktualni warunki pozwolenia. W przypadku istotnej zmiany wymagane będzie przeprowadzenie procedury przewidzianej dla wydawania pozwolenia zintegrowanego (w odniesieniu do tych części instalacji oraz tych aspektów jej działania, których zmiana dotyczy).

### **Udział społeczeństwa i dostęp do sądu**

Dyrektywa IPPC przewiduje w art. 15 udział społeczeństwa w procedurze udzielania pozwoleń zintegrowanych, a także ich aktualizowania. Udział ten ma być umożliwiony na wczesnym etapie procedury – tak, aby zapewnić efektywne wykorzystanie jego wyników. Procedura udziału została doprecyzowana w załączniku V do dyrektywy. Przepisy dotyczące udziału społeczeństwa uwzględniają postanowienia wspomnianej wyżej dyrektywy 2003/35/WE – zmiana ta miała na celu dostosowanie dyrektywy IPPC do wymagań Konwencji z Aarhus<sup>58</sup>.

Umożliwienie udziału społeczeństwa to obowiązek nałożony w zasadzie na organy państwa, a nie na operatorów, jednakże oznacza dla nich, iż ubiegając się o pozwolenie, będą musieli się liczyć z opinią społeczeństwa.

---

<sup>58</sup> Patrz przypis 31

Dyrektywa 2003/35/WE wprowadziła do pierwotnej dyrektywy IPPC nowe postanowienia dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Obecnie znajdują się one w artykule 16 i nawiązują do odpowiednich przepisów Konwencji z Aarhus, gwarantując prawo do sądu dla członków zainteresowanej społeczności.

### **IX.3. Nowa dyrektywa IPPC**

Już w 2007 roku zainicjowany został proces mający na celu usprawnienie polityki Unii Europejskiej w dziedzinie zapobiegania emisjom przemysłowym (zob. propozycję Komisji Europejskiej z dnia 21 grudnia 2007 r. (COM(2007)844 final)). Zaproponowano wówczas zastąpienie szeregu istniejących w tej dziedzinie aktów prawnych jedną dyrektywą, która jednocześnie uściśliłaby również pojęcie „najlepszych dostępnych technik”, usprawniła kwestię udzielania zezwoleń emisyjnych, monitorowania i inspekcji, a także poszerzyła zakres objęty omawianą regulacją prawną.

Rozpoczęta w 2007 roku procedura legislacyjna zaowocowała ostatecznie przyjęciem w dniu 7 lipca 2010 roku przez Parlament Europejski nowej dyrektywy dotyczącej emisji przemysłowych (zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli). Zastąpi ona nie tylko dotychczasową dyrektywę IPPC (2008/1/WE), ale także kilka dyrektyw szczegółowych, regulujących zagadnienia związane z emisjami przemysłowymi: dyrektywę 78/176/EWG, dyrektywę 82/883/EWG, dyrektywę 92/112/EWG, dyrektywę 1999/13/WE, dyrektywę 2000/76/WE i dyrektywę 2001/80/WE.

## **X. Ochrona wód i gospodarka wodna**

### **X.1. System regulacji prawnej i źródła prawa**

Na system **wspólnotowej** regulacji prawnej ochrony wód i gospodarki wodnej składają się:

- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 roku ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (tzw. ramowa dyrektywa wodna)<sup>59</sup>,
- Decyzja 2455/2001/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2001 roku ustanawiająca wykaz priorytetowych substancji w dziedzinie polityki wodnej oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE (określona w niej lista substancji wypełnia pusty poprzednio załącznik X do dyrektywy ramowej)<sup>60</sup>,
- Dyrektywy dotyczące jakości wód:
  - Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 roku w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi<sup>61</sup>,
  - Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 roku dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG<sup>62</sup>
  - Dyrektywa 2006/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie jakości wód słodkich wymagających ochrony lub poprawy w celu zachowania życia ryb<sup>63</sup>;
  - Dyrektywa 2006/113/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie wymaganej jakości wód, w których żyją skorupiaki<sup>64</sup>;
- Dyrektywy dotyczące kontroli emisji:
  - Ze źródeł punktowych:
    - Dyrektywa 2006/11/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 roku w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty –

<sup>59</sup> Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000

<sup>60</sup> Dz. Urz. WE L 331 z 15.12.2001

<sup>61</sup> Dz. Urz. WE L 330 z 5.12.1998

<sup>62</sup> Dz. Urz. UE L 64 z 4.03.2006

<sup>63</sup> Dz. Urz. UE L 264 z 25.09.2006. Dyrektywa ta stanowi ujednoliconą wersję dyrektywy Rady 78/659/EWG z dnia 18 lipca 1978 roku w sprawie jakości wód słodkich wymagających ochrony lub poprawy w celu zachowania życia ryb

<sup>64</sup> Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006. Dyrektywa ta stanowi ujednoliconą wersję dyrektywy Rady 79/923/EWG z dnia 30 października 1979 roku w sprawie wymaganej jakości wód, w których żyją skorupiaki

wersja ujednolicona<sup>65</sup> („dyrektywa matka”) oraz jej dyrektywy wykonawcze („dyrektywy córki”):

- \* Dyrektywa Rady 82/176/EWG z dnia 22 marca 1982 roku w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z przemysłu elektrolizy chlorków metali alkalicznych<sup>66</sup>,
- \* Dyrektywa Rady 83/513/EWG z dnia 26 września 1983 roku w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów kadmu<sup>67</sup>,
- \* Dyrektywa Rady 84/156/EWG z dnia 8 marca 1984 roku w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z sektorów innych niż przemysł elektrolizy chlorków metali alkalicznych<sup>68</sup>,
- \* Dyrektywa Rady 84/491/EWG z dnia 9 października 1984 roku w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów heksachlorocycloheksanu<sup>69</sup>,
- \* Dyrektywa Rady 86/280/EWG z dnia 12 czerwca 1986 roku w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów niektórych substancji niebezpiecznych, zawartych w wykazie I załącznika do dyrektywy 76/464/EWG<sup>70</sup>,
- \* Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady

---

<sup>65</sup> Dz. Urz. UE L 64 z 4.03.2006. Dyrektywa ta stanowi ujednoliczoną wersję dyrektywy 76/464/EWG w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty

<sup>66</sup> Dz. Urz. WE L 81 z 27.03.1982. Uwaga: dyrektywa ta uchylona jest ze skutkiem od dnia 22 grudnia 2012 r. na mocy art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE

<sup>67</sup> Dz. Urz. WE L 291 z 24.10.1983. Uwaga: dyrektywa ta uchylona jest ze skutkiem od dnia 22 grudnia 2012 r. na mocy art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE

<sup>68</sup> Dz. Urz. WE L 74 z 17.03.1984. Uwaga: dyrektywa ta uchylona jest ze skutkiem od dnia 22 grudnia 2012 r. na mocy art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE

<sup>69</sup> Dz. Urz. WE L 274 z 17.10.1984. Uwaga: dyrektywa ta uchylona jest ze skutkiem od dnia 22 grudnia 2012 r. na mocy art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE

<sup>70</sup> Dz. Urz. WE L 181 z 4.07.1986. Uwaga: dyrektywa ta uchylona jest ze skutkiem od dnia 22 grudnia 2012 r. na mocy art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE

- Dyrektywa Rady 80/68/EWG z dnia 17 grudnia 1979 roku w sprawie ochrony wód gruntowych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne<sup>71</sup>;
- Ze źródeł rozproszonych:
  - Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 roku dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego<sup>72</sup>;
- Pochodzących ze ścieków komunalnych:
  - Dyrektywa 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 roku dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych<sup>73</sup>.

Dyrektywę 2000/60 (ramową wodną) uzupełnia dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu<sup>74</sup>.

Duże znaczenie dla kontroli emisji do wód mają również przepisy omówionej wyżej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (IPPC).

## **X.2. Jakość wód**

Zgodnie z priorytetami przyjętymi w Pierwszym programie działania w ochronie środowiska obejmującym lata 1973-1976, prawo wspólnotowe określiło standardy jakościowe dla wód służących określonym celom (wód, którym w sposób urzędowy przypisano określoną funkcję). Regulacje ustanawiające standardy jakości dotyczą:

- kąpielisk,
- wód wymagających ochrony lub poprawy w celu zachowania życia ryb,

<sup>71</sup> Dz. Urz. L 020 z 26.01.1980. Uwaga: dyrektywa ta uchylona jest ze skutkiem od dnia 22 grudnia 2013 na mocy art. 22 dyrektywy 2006/11/WE

<sup>72</sup> Dz. Urz. WE L 375 z 31.12.1991

<sup>73</sup> Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991

<sup>74</sup> Dz. Urz. UE L 372/19 z 27.12.2006.

- wód, w których żyją skorupiaki,
- wód powierzchniowych przeznaczonych do pozyskiwania wody pitnej w państwach członkowskich,
- wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

Dyrektywa dotycząca wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi jest o tyle specyficzna dlatego, że dotyczy wody już pobranej, a więc znajdującej się w systemie wodociągowym, czyli poza środowiskiem naturalnym. W związku z tym czasami bywa zaliczana do regulacji dotyczących środków spożywczych, a nie ochrony środowiska (np. w RFN).

Obecnie obowiązujące dyrektywy dotyczące jakości wód będą stopniowo zastępowane przez ramową dyrektywę wodną – z wyjątkiem dyrektywy 2006/7/WE dotyczącej jakości wody w kąpieliskach.

### **X.3. Kontrola emisji**

Regulacje dotyczące kontroli emisji do wód dotyczą:

- kontroli emisji ze źródeł punktowych: do wód powierzchniowych i podziemnych,
- kontroli emisji ze źródeł rozproszonych (chodzi tu o azotany pochodzące ze źródeł rolniczych),
- kontroli emisji pochodzących ze ścieków komunalnych.

Poniżej omówione zostaną zagadnienia dotyczące zanieczyszczeń pochodzących ze ścieków komunalnych – jako szczególnie istotne dla organów samorządowych.

#### **Ścieki komunalne**

Dyrektywa 91/271/EWG dotyczy nie tylko ścieków komunalnych, ale również ścieków przemysłowych wprowadzanych do kanalizacji.

Nakłada ona na państwa członkowskie rozłożony w czasie obowiązek budowy urządzeń oczyszczających, a także określa wymagania, którym powinny odpowiadać odprowadzane ścieki (dla ścieków wprowadzanych do kanalizacji zastosowano przy tym wymagania opisowe, a dla ścieków wprowadzanych do wód – standardy parametryczne).

Wymagania opisowe znalazły też zastosowanie dla samych oczyszczalni.

Dyrektywa 91/217 przewiduje wyznaczenie przez państwa członkowskie – zgodnie z kryteriami określonymi w jej załączniku II – obszarów wrażliwych na zanieczyszczenie<sup>75</sup>. W stosunku do tych obszarów państwa mają zredukować o 75% całkowity ładunek azotu i fosforu w ściekach (to jest rozwiązanie alternatywne dla sztywnych norm emisji dla całkowitego fosforu i azotu).

#### **X.4. Ramowa dyrektywa wodna**

Ramowa dyrektywa wodna (2000/60/WE) kompleksowo reguluje zagadnienia gospodarki wodnej, zrywając z dotychczasową wąską, sektorową regulacją tej tematyki.

Stanowi ona regulację ramową nie tylko ze względu na określenie podstawowych zasad gospodarki wodnej, ale również dlatego, że umożliwia przyjmowanie na jej podstawie dalszych środków, w tym określenia standardów jakościowych w odniesieniu do priorytetowych substancji (maksymalnych stężeń tych substancji w wodzie).

#### **Zakres dyrektywy**

Dyrektywa 2000/60 dotyczy:

- wód powierzchniowych,
- wód przejściowych (estuariów, czyli części wód powierzchniowych w obszarach ujść rzek, które są częściowo zasolone na skutek bliskości wód przybrzeżnych, ale które są pod znacznym wpływem dopływów wód słodkich)<sup>76</sup>,
- wód przybrzeżnych (położone do jednej mili morskiej od lądu w głąb morza)<sup>77</sup>,
- wód podziemnych.

## **XI. Gospodarowanie odpadami**

### **XI.1. Zakres regulacji prawnej gospodarki odpadami i źródła prawa**

---

<sup>75</sup> Mogą przy tym uznać za obszar wrażliwy całe swoje terytorium (tak jest np. w Polsce).

<sup>76</sup> Definicja z art. 2 pkt 6 dyrektywy.

<sup>77</sup> Por. definicja z art. 2 pkt 7 dyrektywy.

Na system regulacji gospodarki odpadami składa się kilkadziesiąt wiążących aktów różnego rodzaju (dyrektyw, rozporządzeń oraz decyzji), a także aktów i dokumentów niewiązących – zaleceń, rezolucji, programów itp. Dotyczą one zarówno ogólnych zasad gospodarki odpadami (przede wszystkim dyrektywa 2006/12/WE stanowiąca w zasadzie ujednoliconą wersję dyrektywy 75/442<sup>78</sup>), określonych sposobów ich zagospodarowywania (spalanie, składowanie), jak i poszczególnych rodzajów odpadów, takich jak odpady opakowaniowe, wraki samochodów, zużyty sprzęt elektroniczny itd. (zob. niżej pkt *Źródła prawa*).

## **Źródła prawa**

Na system **wspólnotowej** regulacji prawnej gospodarki odpadami składają się:

- Akty prawne regulujące zagadnienia ogólne:
  - *Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 roku w sprawie odpadów*, będąca w zasadzie ujednoliconą wersją dyrektywy 75/442/EWG z 1975 roku (dyrektywa ramowa)<sup>79</sup> (uchylona mocą artykułu 41 zastępującej ją dyrektywy 2008/98/WE z dniem 12 grudnia 2010 r. – patrz wyżej)
  - *Dyrektywa 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy*<sup>80</sup>,
  - *Dyrektywa Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 roku w sprawie odpadów niebezpiecznych*<sup>81</sup> (uchylona mocą artykułu 41 dyrektywy 2008/98/WE z dniem 12 grudnia 2010 r.),
  - *Decyzja Komisji 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 roku zastępująca decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych – jest to tzw. **Europejski katalog odpadów***<sup>82</sup>,

<sup>78</sup> Pamiętać należy przy tym, że dyrektywa ta zostaje uchylona mocą artykułu 41 zastępującej ją dyrektywy 2008/98/WE z dniem 12 grudnia 2010 r.

<sup>79</sup> *Dz. Urz. UE L 114 z 27.4.2006*

<sup>80</sup> *Dz. Urz. WE L 312 z 22.11.2008*

<sup>81</sup> *Dz. Urz. WE L 377 z 31.12.1991*

<sup>82</sup> *Dz. Urz. WE L 226 z 06.09.2000*

- Rozporządzenie 2150/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2002 roku w sprawie statystyki odpadów<sup>83</sup>.
- Dyrektywa 2000/76/WE z Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2000 roku w sprawie spalania odpadów<sup>84</sup>.
- Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 roku w sprawie składowania odpadów<sup>85</sup>.
- Dyrektywy dotyczące szczególnych rodzajów odpadów:
  - *Dyrektywa Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 roku w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych*<sup>86</sup> (uchylona mocą artykułu 41 dyrektywy 2008/98/WE z dniem 12 grudnia 2010 r.),
  - Dyrektywa Rady 78/176/EWG z dnia 20 lutego 1978 roku w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu<sup>87</sup>,
  - Dyrektywa Rady 86/278/EWG z dnia 12 czerwca 1986 roku w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie<sup>88</sup>,
  - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/66/WE z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG<sup>89</sup>,
  - Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 roku w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych<sup>90</sup>,
  - Dyrektywa Rady 96/59/WE z dnia 16 września 1996 roku w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT)<sup>91</sup>,

<sup>83</sup> Dz. Urz. WE L 332 z 09.12.2002

<sup>84</sup> Dz. Urz. WE L 332 z 28.12.2000

<sup>85</sup> Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999 ze zm.

<sup>86</sup> Dz. Urz. WE L 194 z 25.07.1975

<sup>87</sup> Dz. Urz. WE L 54 z 25.02.1978

<sup>88</sup> Dz. Urz. WE L 181 z 4.07.1986

<sup>89</sup> Dz. Urz. WE L 266 z 26.09.2006

<sup>90</sup> Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994

<sup>91</sup> Dz. Urz. WE L 243 z 24.09.1996

- Dyrektywa 2000/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 listopada 2000 roku w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku<sup>92</sup>,
  - Dyrektywa 2000/53/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 września 2000 roku w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji<sup>93</sup>,
  - Dyrektywa 2002/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2002 roku w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (zwana dyrektywą RoHS)<sup>94</sup>,
  - Dyrektywa 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2002 roku w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (tzw. dyrektywa WEEE)<sup>95</sup>,
  - Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE<sup>96</sup>.
- Rozporządzenia dotyczące transgranicznego przemieszczania odpadów:
    - Rozporządzenie 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów<sup>97</sup> – ma ono na celu implementację we Wspólnocie Konwencji Bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów (zastąpiło ono poprzednio obowiązujące, analogiczne rozporządzenie 259/93 stanowiąc w dużej mierze jego tekst jednolity);
    - Rozporządzenie 1420/1999 z 1999 roku ustanawiające wspólne zasady i procedury stosowane do wysyłki pewnych rodzajów odpadów do niektórych krajów nienależących do OECD,
    - Rozporządzenie Komisji (WE) nr 801/2007 z dnia 6 lipca 2007 r. dotyczące wywozu w celu poddania odzyskowi niektórych odpadów wymienionych w załączniku III lub IIIA rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 do pewnych państw, których nie obowiązuje decyzja OECD w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów.

<sup>92</sup> Dz. Urz. WE L 332 z 28.12.2000

<sup>93</sup> Dz. Urz. WE L 269 z 21.10.2000

<sup>94</sup> Dz. Urz. UE L 37 z 13.02.2003

<sup>95</sup> Dz. Urz. WE L 37 z 13.02.2003

<sup>96</sup> Dz. Urz. UE L 102 z 11.4.2006. Państwa członkowskie mają czas na transpozycję tej dyrektywy do dnia 1 maja 2008 r.

<sup>97</sup> Dz. Urz. UE L 190 z 12.7.2006

Duże znaczenie dla kontroli gospodarki odpadami mają również przepisy omówionej wyżej dyrektywy 2008/1/WE (IPPC).

Przepisy wspólnotowe regulują też kwestie transgranicznego przemieszczania odpadów radioaktywnych.

## **XI.2. Podstawowe zasady gospodarki odpadami**

Wspólnotowe podejście do gospodarki odpadami oparte jest na trzech głównych zasadach (nie są one zresztą specyficzne wyłącznie dla polityki wspólnotowej – w ślad za UE są one stosowane również w państwach członkowskich):

- **Zapobieganie powstawaniu odpadów** – uważane za kluczowy składnik każdej strategii gospodarki odpadami. Zapobieganie to polegać ma nie tylko na ograniczeniu ogólnej ilości wytwarzanych odpadów, ale także na redukcji stwarzanego przez nie zagrożenia poprzez redukcję zawartości niebezpiecznych substancji w produktach. Zapobieganie powstawaniu odpadów związane jest z wdrażaniem nowych niskoodpadowych metod produkcji, a także ze zwiększaniem świadomości konsumentów, tak aby wybierali produkty bardziej przyjazne środowisku i w „ekologicznych” opakowaniach.
- **Recykling i powtórne użycie.** W przypadku, gdy nie można zapobiec powstaniu odpadów, należy dążyć do odzyskania z nich jak największej ilości materiałów nadających się do powtórnego użycia. Komisja Europejska zidentyfikowała kilka specyficznych „strumieni odpadów”, na których recykling zwraca szczególną uwagę. Należą do nich odpady opakowaniowe, pojazdy wycofane z eksploatacji, baterie, zużyty sprzęt elektrotechniczny i elektroniczny.
- **Udoskonalenie metod unieszkodliwiania i monitoring.** Tam, gdzie to możliwe, odpady, które nie mogą być poddane recyklingowi lub powtórnemu użyciu, powinny zostać w bezpieczny sposób spalone, a dopiero w ostateczności – składowane. Obie te metody unieszkodliwiania muszą być starannie monitorowane z uwagi na potencjalną możliwość spowodowania szkód w środowisku<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Informacje ze strony Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu/environment/waste/index.htm>

Oprócz trzech wymienionych wyżej zasad (tzw. triady postępowania z odpadami) w UE podkreśla się jeszcze istnienie **zasady bliskości**. Oznacza ona, że odpady powinny być unieszkodliwiane jak najbliżej miejsca swojego powstania, przy jednoczesnym zapewnieniu, że unieszkodliwianie to następować będzie dzięki użyciu najbardziej odpowiednich technologii gwarantujących bezpieczeństwo dla środowiska i dla zdrowia ludzi.

### **XI.3. Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów – 2006/12/WE**

#### **Cel i zakres dyrektywy**

Dyrektywa ma na celu ustanowienie podstawowych zasad gospodarowania odpadami. Jej najważniejsze przepisy dotyczą:

- definicji odpadu,
- zakresu dozwolonego postępowania z odpadami,
- wymaganych pozwoleń,
- planowania w zakresie gospodarowania odpadami.

Dla organów samorządowych szczególne znaczenie ma kwestia planowania w gospodarce odpadami.

Dyrektywa ramowa wprowadza obowiązek sporządzania przez odpowiednie organy krajowe planów gospodarki odpadami odnoszących się przede wszystkim do: rodzaju odpadów, ilości i pochodzenia odpadów przeznaczonych do odzysku lub unieszkodliwiania, ogólnych wymagań technicznych. Plany te powinny też zawierać specjalne postanowienia odnoszące się do poszczególnych rodzajów odpadów oraz wskazywać miejsca lub instalacje służące do ich unieszkodliwiania.

### **XI.4. Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów – 2008/98/WE**

Nowa dyrektywa „ramowa”, czyli dyrektywa 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (która uchylili z dniem 12 grudnia 2010 roku dotychczas obowiązującą dyrektywę 2006/12/WE) została przyjęta w celu poprawienia zasad rządzących tą ważną dziedziną ochrony środowiska, między innymi doprecyzowując kluczowe dla tego sektora pojęć oraz

wzmacniając działania służące przeciwdziałaniu powstawaniu odpadów, ponownemu wykorzystywaniu oraz wspierając recykling odpadów (zob. preambuła dyrektywy).

Dyrektywa zawiera wiele bardzo ważnych postanowień, wśród najistotniejszych wskazać można:

- szereg istotnych definicji, na czele z definicją odpadu („każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia został zobowiązany”, por. art. 3 dyrektywy),
- katalog wyłączeń z zakresu stosowania (art. 2 dyrektywy),
- określenie hierarchii postępowania z odpadami, regulującej kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami, rozpoczynającej się od zapobiegania, poprzez przygotowywanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku, np. odzysk energii, skończywszy na unieszkodliwianiu (art. 4 dyrektywy).

Gospodarowanie odpadami zgodne z przedstawioną wyżej hierarchią postępowania z odpadami owocuje określeniem obowiązków i wyznaczeniem celów w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, ich segregowania i odzysku (art. 10 – 12 dyrektywy). Co ważne, cała gospodarka odpadami winna być prowadzona bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska, w szczególności bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt, bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy oraz bez niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu (art. 13 dyrektywy).

Dyrektywa odwołuje się do najważniejszych zasad, leżących u podwalin wspólnotowego systemu gospodarki odpadami, m.in. zasady „zanieczyszczający płaci” (art. 14 dyrektywy), zasady samowystarczalności i bliskości (art. 16 dyrektywy), a także dopuszczalności prowadzenia działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów po uzyskaniu stosownego zezwolenia (art. 23 dyrektywy). Co także bardzo ważne, państwa członkowskie zostały zobowiązane do opracowywania, obok (lub w ramach) planów gospodarki odpadami (art. 28 dyrektywy), także programów zapobiegania powstawaniu odpadów (art. 29 dyrektywy).

## **XI.5. Składowanie i spalanie odpadów**

## Składowanie odpadów

Kwestie składowania odpadów uregulowane są w dyrektywie 1999/31/WE. Jej głównym celem jest określenie środków, procedur i wskazówek gwarantujących uniknięcie lub zminimalizowanie szkodliwych oddziaływań na środowisko związanych ze składowaniem odpadów – zwłaszcza oddziaływań na wody powierzchniowe i podziemne, glebę, powietrze oraz na środowisko globalne (chodzi tu m.in. o zapobieganie efektowi cieplarnianemu, do którego przyczynia się metan – gaz wydzielający się ze składowisk). Dyrektywa podkreśla przy tym, że określone w niej wymagania bezpiecznego użytkowania składowiska dotyczą całego jego „cyklu życia”, czyli czasu od utworzenia do likwidacji, i okresu po likwidacji.

Dyrektywa 1999/31 przewiduje możliwość tworzenie **trzech rodzajów składowisk**:

- odpadów niebezpiecznych,
- odpadów innych niż niebezpieczne (dla odpadów komunalnych i innych niż niebezpieczne),
- odpadów inercyjnych (obojętnych dla środowiska).

Dyrektywa 1999/31 nakazuje dążyć do ograniczenia składowania odpadów ulegających biodegradacji. W związku z tym państwa członkowskie zobowiązane zostały do opracowania narodowych strategii redukcji składowania tych odpadów – strategie te powinny przewidywać środki służące recyklingowi, kompostowaniu, produkcji biogazu oraz odzyskiwaniu energii i surowców. Dyrektywa wyznacza przy tym kolejne etapy redukcji ilości składowanych odpadów biodegradowalnych:

- do 2006 roku do 75% masy odpadów z 1995 roku,
- do 2009 roku do 50% masy odpadów z 1995 roku,
- do 2016 roku do 35% masy odpadów z 1995 roku.

Państwa członkowskie zobowiązane są też zakazać składowania:

- odpadów płynnych,
- odpadów, które w warunkach danego składowiska wykazywałyby właściwości określone w załączniku III do dyrektywy 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych (zob. wyżej),

- opon (z pewnymi wyjątkami),
- zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych,
- odpadów niespełniających specjalnych wymagań określonych w załączniku II do dyrektywy.

Załącznik I do dyrektywy 1999/31 wymienia szereg ogólnych wymagań, które muszą spełnić składowiska. Wymagania te dotyczą m.in.:

- lokalizacji składowisk (odległość od miejsc zamieszkałych, kwestie zagrożenia powodzią, obecność wód gruntowych, obszarów chronionych itp.),
- monitorowania odcieków pochodzących ze składowiska,
- ochrony wód i gleby,
- monitorowania gazów pochodzących ze składowiska.

Wypełnianie tych warunków ma być przedmiotem specjalnej procedury kontrolnej. Obejmuje ona obowiązek opracowania i wdrożenia planu monitoringu składowiska – zgodnie z załącznikiem III.

Dyrektywa 1999/31 określa warunki wydawania przez państwa członkowskie pozwolenia na prowadzenie składowiska (treść wniosku o pozwolenie, warunki, pod jakimi może być ono wydane, treść pozwolenia).

## **Spalanie odpadów**

Spalania odpadów dotyczy dyrektywa 2000/76/WE. Celem tej dyrektywy jest ochrona środowiska i zdrowia ludzi przed negatywnym oddziaływaniem związanym ze spalaniem odpadów. Dotyczy to głównie emisji gazów do powietrza (dlatego też dyrektywy te zaliczane są również do regulacji dotyczących ochrony powietrza), a także emisji do wód.

Dyrektywa 2000/76/WE określa normy i warunki tego spalania oraz standardy emisji określonych substancji.

Opracowane przez: Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrony środowiska. Sp. z o.o. na zlecenie **Ministerstwa Spraw Zagranicznych**