

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską



Usługi szkoleniowe w zakresie ochrony środowiska dla jednostek administracji publicznej zajmującej się problematyką pozwoleń zintegrowanych i ocen oddziaływania na środowisko na terenie całej Polski, w ramach Projektu Phare PL 2003/005-710.05.01

Wdrażanie dyrektywy IPPC i aspektów dyrektywy EIA

Materiały szkoleniowe *wersja II uzupełniona*

Zamawiający:
Fundacja Fundusz Współpracy
Jednostka Finansująco-Kontraktująca

Beneficjent:
Ministerstwo Środowiska

Wykonawca:
Regionalne Centrum Ekologiczne
na Europę Środkową i Wschodnią
we współpracy z
Proeko Sp. z o.o.

Warszawa, 2006

Publikację opracowano z wykorzystaniem materiałów szkoleniowych i innych dokumentów dostarczonych Wykonawcy przez Ministerstwo Środowiska, których listę zawarto w końcowej bibliografii oraz na podstawie informacji i doświadczeń własnych specjalistów opracowujących materiały szkoleniowe oraz prowadzących szkolenia w ramach niniejszego projektu.

Spis treści

Wprowadzenie	5
Część I. Oceny oddziaływania na środowisko	9
I.1 Koncepcja, rola i zadania ocen oddziaływania na środowisko	9
Geneza i podstawy teoretyczne OOŚ	9
Procedury OOŚ w Unii Europejskiej	10
Unijne i krajowe podstawy prawne	12
I.2 Postępowanie w sprawie OOŚ w Polsce	14
Podział przedsięwzięć podlegających postępowaniu OOŚ	14
Dokumentacja OOŚ	18
Organy właściwe	19
Strony postępowania	19
Procedury związane	19
Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach	25
Uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach	28
Sprawozdawczość	28
I.3 Postępowanie OOŚ w projektach finansowanych z funduszy unijnych	28
I.4 Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko	30
I.5 Przepisy przejściowe	31
Część II. Zintegrowane podejście do ustalania warunków prowadzenia instalacji przemysłowych	35
II.1 Filozofia zintegrowanego podejścia	35
II.2 Dyrektywa IPPC	36
Cele Dyrektywy	36
Priorytety zintegrowanego podejścia	37
II.3 Praktyczne zasady działania Dyrektywy IPPC	37
Zakres działania	37
Instrumenty realizacyjne	38
Proces wymiany informacji	39
Rola BREF	40
Harmonogram wdrożenia	41
II.4 Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom w Polsce	42
Podstawy prawne	42
Podstawowe pojęcia	43
Aspekty formalno-prawne	45
Organy właściwe	56
Programy dostosowawcze i okresy przejściowe	57
II.5 Procedura uzyskiwania pozwolenia zintegrowanego	58
Typowe fazy postępowania	58
Procedury związane	66

Część III. Udział społeczeństwa i dostęp do informacji w postępowaniach z zakresu OOŚ i IPPC.....	71
III.1 Cele i rola udziału społeczeństwa.....	71
III.2 Międzynarodowe podstawy prawne.....	72
Konwencja z Aarhus.....	72
Konwencja z Espoo.....	73
Prawo Unii Europejskiej.....	73
III.3 Zasady udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie.....	73
Krajowe podstawy prawne.....	73
Informacje podlegające udostępnianiu.....	75
Publicznie dostępny wykaz danych.....	77
Odstępstwa w udostępnianiu informacji o środowisku.....	77
Terminy udostępniania informacji.....	78
Opłaty za udostępnianie informacji.....	78
Monitorowanie postępowań z zakresu OOŚ.....	78
III.4 Udział społeczeństwa w sprawach dotyczących środowiska.....	78
Regulacje krajowe dotyczące udziału społeczeństwa.....	78
Wytuczne procedury udziału społeczeństwa według POŚ.....	78
Udział społeczeństwa w procedurze wydawania pozwoleń zintegrowanych.....	79
Udział społeczeństwa w postępowaniu transgranicznym.....	80
III.5 Zasady udziału organizacji ekologicznych.....	78
Część IV. Prezentacje.....	81
IV.1 Formalno-prawne instrumenty ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym i w działalności gospodarczej.....	81
IV.2 Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.....	85
IV.3 Rola organów administracji w procedurze oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć.....	90
IV.4 Natura 2000 - oceny oddziaływania na środowisko.....	104
IV.5 Raport z oceny oddziaływania inwestycji drogowych (I kategorii) na obszary Natura 2000.....	114
IV.6 Udział społeczeństwa w postępowaniach z zakresu OOŚ i IPPC.....	119
IV.7 Filozofia i podstawowe zasady zintegrowanego podejścia (IPPC) – implementacja Dyrektywy 96/61/WE.....	127
IV.8 Proceduralne aspekty stosowania zintegrowanego podejścia – metodyka oceny wniosków i wydawania pozwoleń.....	135
IV.9 Praktyczne problemy stosowania procedur OOŚ, ze szczególnym uwzględnieniem postępowań w sprawie wniosków o dofinansowanie ze środków publicznych i unijnych.....	154
IV.10 Pozwolenia zintegrowane problemy lokalne – przypadki szczególne interpretacje.....	157
Załącznik 1. Ewolucja systemu ocen oddziaływania na środowisko.....	161
Załącznik 2. Metody stosowane w procedurze OOŚ.....	162
Załącznik 3. Stan prac nad opracowywaniem dokumentów referencyjnych BAT (BREFs).....	164
Załącznik 4. Schematy postępowania w procedurze OOŚ.....	167
Bibliografia.....	175

Wprowadzenie

Ochrona środowiska odgrywa kluczową rolę wśród polityk Wspólnot Europejskich. Komisja Europejska przywiązuje ogromną wagę do prawidłowego przeprowadzania *postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko* różnego rodzaju przedsięwzięć, a także dokumentów o charakterze strategicznym, takich jak narodowe plany, programy, czy strategie sektorowe. Szczególny nacisk na prawidłowość procedur w tym zakresie dotyczy projektów współfinansowanych z instrumentów unijnej polityki strukturalnej (Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i inne), czym Polska jest żywotnie zainteresowana.

Z tego względu, biorąc pod uwagę strategiczny interes Polski w niezakłóconej absorpcji środków finansowych przekazywanych naszemu krajowi przez Unię Europejską, zarówno obecni i przyszli Beneficjenci, jak i organy administracji publicznej w zakresie swych kompetencji powinni zwracać szczególną uwagę na prawidłowe wypełnienie wymogów związanych z *postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*. Jeżeli nie będą w stanie wykazać, że *postępowanie OOŚ* zostało przeprowadzone zgodnie z wymogami prawa wspólnotowego, muszą się liczyć, co najmniej z odrzuceniem wniosku o dofinansowanie przez KE ze względów środowiskowych, albo sankcjami w późniejszym okresie realizacji projektu podczas obowiązkowych audytów.

Jednocześnie w decydującą fazę wchodzi proces implementacji Dyrektywy 96/61/WE w sprawie *zintegrowanego zapobiegania i ograniczania zanieczyszczeń (IPPC)*, jednego z najważniejszych aktów unijnego prawa w zakresie ochrony środowiska. Za niespełna 2 lata Kraje Członkowskie będą musiały sprawozdać, w jaki sposób wdrożyły jej postanowienia. Istotne będzie w szczególności wykazanie, że dla wszystkich podlegających takiemu obowiązkowi instalacji wydano – w przeprowadzonej zgodnie z wymogami Dyrektywy IPPC procedurze – *pozwolenia zintegrowane*, potwierdzające spełnianie przez te instalacje wymagań *najlepszych dostępnych technik*.

Tymczasem stopień przygotowania i praktycznego rozumienia procedur *ocen oddziaływania na środowisko* oraz wymogów *zintegrowanego podejścia* wśród przedstawicieli organów administracji publicznej w Polsce odpowiedzialnych za ich stosowanie pozostawia ciągle jeszcze wiele do życzenia. Do najczęściej spotykanych obecnie problemów można zaliczyć:

- nadmiernie sformalizowane podejście do postępowań w sprawie ooś i dotyczących wydawania pozwoleń zintegrowanych (co w wielu przypadkach wydaje się próbą pokrywania niedostatków wiedzy i zmniejszenia obawy przed popełnieniem błędu przez niedostatecznie przygotowanych urzędników);
- nakładanie na inwestorów nieadekwatnych (i w skrajnych przypadkach niepotrzebnych) wymagań, co do zawartości dokumentacji ooś, a z drugiej strony tolerowanie, nazbyt częste, niskiej jakości tych materiałów i nieprawidłowości w stosowaniu procedur;
- ustalanie dla instalacji wymagających *pozwolenia zintegrowanego* ograniczeń emisyjnych bardzo trudnych, lub wręcz niemożliwych do spełnienia dla części operatorów (wynik zbyt ortodoksyjnego traktowania wytycznych BAT),
- brak umiejętności ustalania kompleksowych warunków pozwoleń, w tym zwłaszcza brak specjalistów posiadających praktykę w określaniu optymalnych zestawów ograniczeń,
- brak wypracowanych efektywnych i transparentnych (nie budzących podejrzeń o korupcję) praktycznych zasad komunikowania się z inwestorami i operatorami, co wydaje się nieodzownym elementem postępowań dotyczących *ocen oddziaływania na środowisko* i wydawania *pozwoleń zintegrowanych*.

Ciągle otwarte pozostają kwestie: jak łączyć system wydawania *pozwoleń zintegrowanych* z procedurami *ocen oddziaływania na środowisko* i wymogami Dyrektywy Seveso II? Jak zapewniać publiczny dostęp do informacji i udział w procedurze uzgadniania warunków pozwoleń zainteresowanym osobom, czy organizacjom pozarządowym, a jednocześnie zabezpieczyć tajemnicę handlową i eliminować przypadki nieusprawiedliwionej wymogami ochrony środowiska „społecznej obstrukcji”, czy to ze strachu, czy to z chęci zaszkodzenia przedsiębiorcom? Jak dbać o wizerunek Polski, jako kraju realizującego *przyjazną środowisku* politykę rozwoju gospodarczego?

Poważnym zmianom ulega również zakres zadań i metody działania administracji odpowiedzialnej za określanie i egzekwowanie wymagań ochrony środowiska. Reguły wprowadzonej w 1999 r. reformy administracyjnej *gross* obowiązków związanych z wydawaniem *pozwoleń zintegrowanych* nałożyły przy tym na starostwa, ciągle jeszcze niewystarczająco, jak się wydaje, wyposażone do realizacji tego typu zadań – zarówno pod względem kadrowym, jak i metodycznym. Z kolei w systemie *ocen oddziaływania na środowisko* kluczową rolę odgrywają gminy, współdziałające w realizacji swoich zadań ze starostami i/lub wojewodami. Od 1 stycznia 2008 r. planowane jest przeniesienie tych kompetencji, jakie jeszcze pozostawiono Wojewodostwu do Marszałków Województw.

Polska musi być również przygotowana na różnorodne presje zewnętrzne. Z jednej strony należy się liczyć z próbami przenoszenia do naszego kraju technologii niezbyt bezpiecznych dla środowiska, z drugiej zaś strony z atakami medialnymi dyskredytującymi działających w Polsce inwestorów i operatorów, poprzez przypisywanie im, iż nie stosują się do wymogów ochrony środowiska.

Obawy takie były wyraźnie widoczne podczas negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską i nadal przewijają się w nieoficjalnych, a nawet półoficjalnych komentarzach niektórych przedstawicieli Komisji, a także ekspertów z krajów „starej” 15-tki. Panuje wśród części z nich głęboko zakorzenione, choć niekoniecznie zgodne z prawdą przekonanie, że nasze przedsiębiorstwa nie tylko nagminnie stosują materiałochłonne i energochłonne technologie, ale też za nic mają wyzwania ochrony środowiska i niewiele robią by to podejście zmienić. Wyrażana jest przy tym obawa, że lekceważąc standardy środowiskowe – przy cichym lub jawnym przyzwoleniu naszych władz – polski przemysł osiąga niezasłużoną przewagę w konkurencji z przedsiębiorstwami unijnymi, które ponoszą rzekomo znacznie wyższe koszty ochrony środowiska.

Dlatego też sposób, efektywność i wyniki wdrożenia przez Polskę wymagań określonych w Dyrektywie IPPC i Dyrektywie OOŚ traktowane są w instytucjach unijnych jako wskaźnik naszej gotowości do rzeczywistego wypełniania nowoczesnych wymogów środowiskowych.

Wreszcie ostatnią, jakkolwiek na pewno nie najmniej istotną kwestią są koszty, jakie działające na terenie Polski przedsiębiorstwa muszą ponosić w celu zaadaptowania rozwiązań odpowiadających wymogom Najlepszej Dostępnej Techniki. Nie ma bowiem wątpliwości, że koszty te mogą sięgnąć kilkunastu, a być może nawet przekroczyć kwotę 20 miliardów euro. Byłoby to poważne obciążenie polskiej gospodarki, ale również szansa dla polskich przedsiębiorstw, jeżeli warunki *pozwoleń zintegrowanych* oparte na rozsądnie określonych i interpretowanych wymogach BAT stymulować będą wymianę przestarzałych technologii, które i tak w krótkim czasie zostałyby wyeliminowane lub sensowną modernizację i adaptowanie sprawdzonych najlepszych rozwiązań, w pełni „przyjaznych” dla środowiska, tam gdzie to jest ekonomicznie uzasadnione. Przygotowanie się na to wyzwanie – z odpowiednim wyprzedzeniem – może dać dobrą podstawę dla kontynuowania polskiej środowiskowej *success story*, którą ciągle zbyt słabo eksponujemy.

Po przeszło trzyletnim obowiązywaniu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62 poz.627, z późniejszymi zmianami) dotyczących wyżej wskazanych kwestii, ich stosowanie wciąż napotykało na trudności. Biorąc powyższe pod uwagę w 2005 r. dokonano kompleksowej nowelizacji przepisów dotyczących m.in. *ocen oddziaływania na środowisko* oraz zasad wydawania *pozwoleń zintegrowanych*. Obecnie po upływie ponad pół roku od wejścia w życie tych zmian można stwierdzić, iż nowe regulacje spotkają się z coraz lepszym przyjęciem ze strony organów administracji, inwestorów, zwłaszcza tych ubiegających się o dofinansowanie realizacji planowanych przedsięwzięć ze środków Funduszu Spójności oraz operatorów instalacji ubiegających się o uzyskanie *pozwolenia zintegrowanego*.

Uproszczenie procedury OOŚ powinno wywrzeć korzystny wpływ na poprawę jakości sporządzanej w ramach tego postępowania dokumentacji oraz na skrócenie procesu inwestycyjnego, a tym samym na redukcję kosztów ponoszonych przez inwestora na realizację przedsięwzięcia. Z kolei doprecyzowanie definicji i zasad wydawania *pozwoleń zintegrowanych* oraz uproszczenie procedur i dostosowanie ich do wymogów praktyki powinno przyspieszyć postępowania w tej dziedzinie i zdecydowanie poprawić jakość zarówno wniosków, jak i wydawanych decyzji.

W dniu 19 października 2005 r. do Łaski Marszałkowskiej trafił kolejny rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta ma pewne znaczenie dla treści prezentowanych w niniejszej publikacji, gdyż znowelizowała m.in. przepisy dotyczące *dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie* (transpozycja postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE w sprawie *publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG*), a także uporządkowała niektóre kwestie i uzupełniła luki prawne w zakresie *postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć*, mając na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się przy ich stosowaniu. Zmianie lub rozszerzeniu uległy także niektóre przepisy dotyczące *przeciwdziałania poważnym awariom* oraz *opłat za korzystanie ze środowiska*. Przewiduje się, że nowelizacja przyjęta przez Sejm w dniu 24 lutego 2006 r. wejdzie w życie na przełomie czerwca i lipca 2006 r.

Niniejsza publikacja została opracowana jako materiał pomocniczy dla realizacji ogólnopolskiego cyklu szkoleniowego w Programie „Usługi szkoleniowe w zakresie ochrony środowiska dla jednostek administracji publicznej zajmującej się problematyką pozwoleń zintegrowanych i ocen oddziaływania na środowisko na terenie całej Polski w ramach Projektu Phare PL 2003/005-710.05.01 „Wdrażanie dyrektywy IPPC i aspektów dyrektywy EIA” współfinansowanego przez Unię Europejską. Zgodnie z założeniami Programu materiały informacyjne oraz inne dokumenty wytworzone we wcześniejszych jego fazach posłużyły za podstawę do opracowania podsumowującego cyklu szkoleń dla przedstawicieli administracji wojewódzkiej, powiatowej i gminnej, w tym niezbędnych „Materiałów szkoleniowych”.

Zostały one tak przygotowane, aby możliwe było ich wykorzystywanie przez uczestników szkoleń i osoby z nimi współpracujące również w przyszłości po zakończeniu programu szkoleniowego. Dlatego też oprócz prezentacji wykorzystywanych podczas szkoleń publikacja zawiera syntetyczne informacje o koncepcji, podstawach prawnych, zasadach i procedurach *postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz postępowania w sprawie wydawania pozwoleń zintegrowanych*. Dodatkowo zamieszczono informację o podstawowych wymogach i zasadach prowadzenia postępowania z udziałem społeczeństwa oraz dostępie do informacji.

Elektroniczne wersje „Materiałów Szkoleniowych” są dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska www.mos.gov.pl.