

Wskazówki do przeprowadzania okresowej analizy wydanych pozwoleń zintegrowanych.

1. Podstawa prawna – informacje ogólne

Zgodnie z art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska, zwanej dalej ustawą Poś. (tekst jednolity Dz.U. z 2008r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.), organ właściwy do wydania pozwolenia, co najmniej raz na 5 lat dokonuje analizy wydanego pozwolenia zintegrowanego.

Okresowa analiza i weryfikacja pozwoleń zintegrowanych to kluczowe elementy warunkujące dynamiczny system kontroli poprawności zawartych w nich zapisów oraz ich zgodności ze stanem faktycznym. Analiza ma na celu zapewnienie, że ustalone w pozwoleniu zintegrowanym warunki korzystania ze środowiska gwarantują, w zmieniających się uwarunkowaniach technicznych i ekonomicznych, spełnienie głównego założenia systemu pozwoleń zintegrowanych jakim jest zapobieganie powstawaniu zanieczyszczeń oraz osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości. Służyć może również korekcie ewentualnych uchybień, popełnionych przy wydawaniu pozwoleń zintegrowanych w pierwszej fazie wdrażania dyrektywy IPPC¹.

Prawo nie przewiduje FAKULTATYWNOŚCI w kwestii przeprowadzenia analizy pozwolenia w trybie art. 216 ust. 1. Analiza taka musi być przeprowadzona przez organ przed upływem 5 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Poinformowanie prowadzącego instalację o rozpoczęciu i zakończeniu procedury analizy pozwolenia (mimo, że przepisy prawa tego nie stanowią), byłoby dobrze widzianym zwyczajem, podnoszącym zaufanie obywatela do organu.

Organ ochrony środowiska ma natomiast swobodę w zakresie skracania okresu weryfikacji. Prawo nie zakazuje przeprowadzania tego typu analizy częściej niż raz na 5 lat lub w terminie przewidzianym w warunkach pozwolenia (np. po zakończeniu procesu dostosowawczego lub realizacji większej inwestycji), o ile terminy tych weryfikacji mieszczą się w wymaganym w art. 216 interwale 5-letnim.

Można w tym celu wykorzystać także przypadki, kiedy:

- prowadzący instalację składa informację o zmianie w sposobie funkcjonowania instalacji (zgodnie z art. 214, ust. 1 Poś.),
- prowadzący instalację składa wnioski o zmianę warunków części pozwolenia w związku z wprowadzaniem istotnej zmiany w funkcjonowaniu instalacji (art. 215, ust. 1 Poś.),
- protokoły pokontrolne inspekcji ochrony środowiska wykazują nieprawidłowości w eksploatacji instalacji,

i dokonać w tym samym czasie weryfikacji całości pozwolenia, zawiadamiając prowadzącego o rozpoczęciu procedury okresowej analizy.

Czas trwania procedury okresowej analizy pozwolenia zintegrowanego nie został zdefiniowany w ustawie Poś, jak również nie stosuje się do niego przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego, zwanej dalej KPA, (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Zależać on będzie od liczby i rodzaju instalacji objętych pozwoleniem oraz sposobu przeprowadzania analizy. Biorąc powyższe pod uwagę, przy planowaniu prac związanych z okresową

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

analizą należy pamiętać, że powinna ona być zakończona przed upływem 5-cio letniego okresu czasu, od dnia w którym decyzja stała się ostateczna.

2. Zakres procedury weryfikacyjnej

Ustawa Poś nie precyzuje szczegółowo zakresu analizy, w związku z czym uwzględniając postanowienia dyrektywy IPPC należy przyjąć, że weryfikacji podlegać powinna zgodność stanu faktycznego w zakresie sposobu i warunków prowadzenia instalacji z warunkami określonymi w pozwoleniu zintegrowanym. W szczególności organ powinien ocenić zgodność informacji i danych zawartych w pozwoleniu (lub wniosku – jeżeli jest to konieczne dla ustalenia szczegółów opisu), ze stanem rzeczywistym w zakresie:

- 1) tytułu prawnego podmiotu do prowadzenia instalacji,
- 2) warunków pracy instalacji, stanowiących przedmiot pozwolenia zintegrowanego, z warunkami pozwolenia w tym:
 - a. zakresu i rodzaju prowadzonej działalności,
 - b. charakterystyki instalacji, opisu stosowanych urządzeń i technologii, w szczególności bilansu masowego i rodzajów wykorzystywanych materiałów, surowców i paliw, istotnych z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska,
 - c. położenia i charakterystyki technicznej źródeł powstawania albo miejsca wprowadzania do środowiska substancji lub energii,
 - d. wariantów funkcjonowania instalacji,
 - e. łącznego czasu eksploatacji instalacji oraz sposobu dokumentowania czasu tej eksploatacji (jeżeli parametr taki został określony w pozwoleniu, względnie wynika z ogólnie obowiązujących przepisów, bądź ustaleń derogacyjnych, kompensacyjnych itp.),
 - f. rodzaju i ilości wykorzystywanej energii, materiałów, surowców i paliw,
- 3) wielkości emisji w warunkach normalnego funkcjonowania instalacji,
- 4) czasu utrzymywania się uzasadnionych technologicznie warunków eksploatacyjnych odbiegających od normalnych, w szczególności w przypadku rozruchu i wyłączenia instalacji,
- 5) warunków gospodarki odpadami, w tym:
 - a. miejsc powstawania, rodzajów i ilości wytwarzanych odpadów,
 - b. ewidencji wytwarzanych odpadów,
 - c. sposobów postępowania z wytworzonymi odpadami,
 - d. miejsc magazynowania,
- 6) sposobu i terminu realizacji działań, w tym zastosowania środków technicznych mających na celu zapobieganie lub ograniczanie emisji, które miały być realizowane w okresie, na który wydano pozwolenie (jeżeli obowiązek taki określono w pozwoleniu),
- 7) zakresu i sposobu monitorowania procesów technologicznych, w tym pomiaru i ewidencjonowania wielkości emisji, z uwzględnieniem faktu, że w pozwoleniu powinny być określone obowiązki pomiarowe wyłącznie w zakresie wykraczającym poza wymagania, o których mowa w art. 147 i 148 ustawy Poś,

- 8) procedur postępowania w przypadku uszkodzenia aparatury pomiarowej służącej do monitorowania procesów technologicznych, jeżeli jej zastosowanie jest wymagane,
- 9) kompletności informacji i danych z monitorowania procesów technologicznych oraz terminowości przekazywania tych danych organowi właściwemu do wydania pozwolenia i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (jeżeli wymogi w tym zakresie określono w pozwoleniu),
- 10) przestrzegania procedur monitorowania procesów technologicznych istotnych z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska, w szczególności pomiaru lub ewidencjonowania wielkości emisji.

Ponadto w ramach analizy pozwolenia należy przeprowadzić:

- ocenę kompletności listy substancji wykazywanych jako emitowane z instalacji do środowiska w kontekście zaleceń wynikających z Dodatku 4 do „Wytycznych dotyczących wdrażania Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń” E-PRTR (patrz Załącznik I),
- przegląd wyników pomiarów wielkości emisji z instalacji, jeżeli przeprowadzenie pomiarów było wymagane zgodnie z pozwoleniem lub z mocy prawa,
- weryfikację danych i informacji o oddziaływaniu instalacji na środowisko, ze szczególnym uwzględnieniem dostępnych danych pomiarowych,
- ocenę, czy, i ewentualnie jakie, zmiany wielkości emisji, nastąpiły po uzyskaniu ostatniego pozwolenia dla instalacji i czy nie powoduje to konieczności dostosowania warunków pozwolenia,
- weryfikację terminów i sposobów zakończenia eksploatacji instalacji lub jej oznaczonej części, niestwarzających zagrożenia dla środowiska, jeżeli działania takie są przewidywane w okresie, jaki pozostał do upływu terminu obowiązywania pozwolenia,
- ocenę spełniania ustalonych w pozwoleniu warunków dotyczących wymagań wynikających z najlepszych dostępnych technik (BAT),
- ocenę osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości.

3. Metodyka oceny

Ocena może być przeprowadzona przez przedstawicieli właściwego organu na drodze analizy dostępnej dokumentacji wnioskowej, danych i informacji monitoringowych przekazywanych przez prowadzącego instalację, protokołów pokontrolnych WIOŚ, skarg i zażeń itp. W celu ułatwienia procesu oceny zaleca się opracowywanie dla instalacji tzw. *list kontrolnych* zawierających zestawienie zagadnień, które powinny być poddane analizie i ocenie.

Lista kontrolna dla danej instalacji powinna obejmować charakterystyczne dla niej parametry, w szczególności odzwierciedlające wymogi najlepszych dostępnych technik. Źródłem informacji dla sporządzania list kontrolnych mogą być dokumenty referencyjne BAT opracowywane pod auspicjami Komisji Europejskiej przez Biuro IPPC w Sewilli, a także inne dokumenty referencyjne i przewodniki publikowane przez organizacje międzynarodowe skupiające przedsiębiorców z poszczególnych branż. Szereg informacji i odnośników do w/w dokumentów można znaleźć na stronie internetowej <http://ippc.mos.gov.pl/ippc/>.

Ustalenia oceny mogą być potwierdzone lub weryfikowane podczas kontroli w zakładzie, bądź też w drodze wymiany informacji z właściwym terytorialnie wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska. Właściwy organ może także żądać od prowadzącego przedstawienia dodatkowych informacji, zwłaszcza w przypadku, gdy zachodzą przesłanki do zastosowania przepisu art. 217

ustawy Poś. Przepis ten stanowi, że w przypadku gdy analizy dokonane na podstawie art. 216 wykazały konieczność zmiany treści pozwolenia zintegrowanego, którego termin ważności upłynie później niż rok po zakończeniu analiz, stosuje się odpowiednio przepisy art. 195, czyli pozwolenie może zostać cofnięte lub ograniczone bez odszkodowania.

4. Kryteria oceny potrzeby zmiany warunków pozwolenia

Decyzja o zmianie warunków pozwolenia wynikająca z przeprowadzenia analizy okresowej, powinna uwzględniać możliwe koszty i korzyści z wprowadzenia ewentualnych zmian oraz wymogi zasad prewencji i przezorności. Potrzebę zmiany warunków pozwolenia należy rozważyć każdorazowo, gdy wystąpi którakolwiek z niżej wymienionych przesłanek:

– w odniesieniu do stanu oraz sposobów eksploatacji instalacji:

1. możliwość zastosowania techniki lub technologii o niższych wskaźnikach emisyjności, energochłonności, wodochłonności i/lub odpadowości, jeżeli zmiana taka:
 - a. nie powoduje nadmiernych kosztów,
 - b. dotyczy elementów techniki w końcowym stadium „cyklu życia” (co najmniej 80% przewidywanego w dokumentacji technicznej czasu pracy),
2. możliwość hermetyzacji procesu technologicznego w całości lub jego poszczególnych etapach,
3. możliwość zwiększenia efektywności energetycznej, poprzez wykorzystanie ciepła odpadowego lub zmniejszenie strat energii,
4. możliwości zastosowania substancji o niższym poziomie szkodliwości dla środowiska,
5. możliwość zwiększania poziomów odzysku i recyklingu substancji i odpadów wytwarzanych i wykorzystywanych w procesie,

– w odniesieniu do oddziaływania na środowisko

1. możliwość zmniejszenia emisji podstawowych substancji, bez jednoczesnego obciążania, lub przy relatywnie mniejszym obciążeniu innych komponentów,
2. możliwość zmniejszenia emisji rozproszonej,
3. możliwość zmniejszenia poziomu hałasu poza granicami zakładu,
4. możliwość zmniejszenia zapotrzebowania na energię,

– w odniesieniu do monitoringu i sprawozdawczości

1. możliwość zastosowania dokładniejszych metod analizy, w tym pomiarów ciągłych, bez konieczności ponoszenia nadmiernych kosztów,
2. konieczność zmian (poszerzenia) zakresu monitoringu emisji, np. dla celów sprawozdawczych,
3. konieczność wprowadzenia (zmiany zakresu) monitoringu środowiska w komponentach poddanych najsilniejszemu oddziaływaniu,

Przy ocenie wymienionych wyżej możliwości należy brać pod uwagę:

1. Potrzebę zapobiegania lub ograniczania do minimum całkowitego wpływu emisji na środowisko oraz związanych z tym zagrożeń,
2. Porównywalne procesy, urządzenia lub metody działania, które zostały wypróbowane i odniosły sukces na skalę przemysłową;
3. Postęp technologiczny i rozwój wiedzy;

4. Charakter, skutki i wielkość danych emisji;
5. Terminy przekazania do eksploatacji nowych lub istniejących instalacji;
6. Czas potrzebny do wprowadzenia najlepszych dostępnych technik;
7. Potrzebę zapobiegania awariom oraz minimalizowania ich skutków dla środowiska;
8. Bilans zużycia i właściwości surowców (łącznie z wodą) wykorzystywanych w procesie, wydajność energetyczną oraz skutki zmian ciążonych w tym zakresie jakie mogą spowodować proponowane zmiany w funkcjonowaniu instalacji wynikające z przeprowadzonej analizy.

5. Zalecany algorytm procedowania

Procedura weryfikacyjna może być realizowana według algorytmu procedowania składającego się z następujących elementów składowych:

1. Poinformowanie prowadzącego instalację o rozpoczęciu procedury analizy wydanego pozwolenia zintegrowanego,
2. Określenie zakresu wymaganej weryfikacji,
3. Zebranie niezbędnej dokumentacji i materiałów informacyjnych adekwatnych do celu przeprowadzanej weryfikacji oraz rodzaju instalacji, dla której wydano pozwolenie, poddawane weryfikacji
4. Opracowanie *list kontrolnych* z wykorzystaniem przepisów prawa oraz zgromadzonych informacji,
5. Wstępna ocena kompletności i zgodności z wymogami prawa treści pozwolenia w kontekście wpływu instalacji na stan środowiska z uwzględnieniem oddziaływań skumulowanych, w tym zwłaszcza:
 - a. dopuszczalnych wielkości emisji i innych parametrów równoważnych granicznym wielkościom emisji w rozumieniu wymogów prawa krajowego,
 - b. zgodności określonych w pozwoleniu warunków eksploatacji instalacji z charakterystyką procesu podaną w dokumentach referencyjnych BAT,
6. Ocena kompletności listy uwalnianych do środowiska substancji i wytwarzanych odpadów z wymogami Rozporządzenia w sprawie E-PRTR,
7. Rozważenie potrzeby zmiany warunków pozwolenia. Kwestia ta pozostaje do wyłącznego uznania właściwego organu,
8. Sporządzenie notatki/protokołu z przeprowadzonej analizy pozwolenia zintegrowanego.

6. Sposób formułowania i egzekwowania wniosków i rekomendacji

Okresowa analiza pozwolenia zintegrowanego dokonywana w oparciu o art. 216 ust.1 ustawy Poś jest w oczywisty sposób czynnością urzędową, ale w rozumieniu doktrynalnym, a szczególnie w rozumieniu KPA nie stanowi postępowania administracyjnego *sensu stricte*, gdyż jej zakończenie nie wiąże się z koniecznością wydania decyzji administracyjnej.

1. W przypadku, gdy z przeprowadzonej analizy nie wynika konieczność zmiany treści pozwolenia zintegrowanego, czynność ta powinna być zakończona sporządzeniem notatki lub protokołu (w zależności od praktyki przyjętej w urzędzie). Ponieważ, zgodnie z postanowieniami dyrektywy IPPC, Minister Środowiska ma obowiązek przedstawiać Komisji Europejskiej raporty

z wdrażania zapisów dyrektywy, ustalenia poczynione w trakcie analizy pozwolenia (w formie w/w notatki lub protokołu) powinny być przekazane do Ministra Środowiska (jakkolwiek obowiązek taki nie wynika wprost z przepisów prawa).

2. W przypadku, gdy z przeprowadzonej analizy wynika, że treść pozwolenia nie spełnia wymogów prawa lub występują rozbieżności pomiędzy warunkami pozwolenia a wymogami określonymi w przepisach powszechnie obowiązujących, właściwy organ w trybie art. 217 w powiązaniu z art. 195 ustawy Poś wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie zmiany warunków pozwolenia, którego termin ważności upłynie później niż rok po zakończeniu analizy, informując o tym, zgodnie z art. 61 § 4 KPA², prowadzącego instalację. Kopię decyzji zmieniającej pozwolenie zintegrowane, wydanej po przeprowadzeniu okresowej analizy, organ administracji (zgodnie z art. 211 ust. 4 w powiązaniu z art. 192 ustawy Poś) przedkłada ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Należy podkreślić, iż podstawą systemu zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom jest współpraca pomiędzy organami wydającymi pozwolenia a prowadzącymi instalacje. Dlatego jeżeli z przeprowadzonej analizy wynika, że istnieją potencjalne możliwości techniczne, np. ograniczenia zużycia energii, surowców bądź ograniczenia emisji, organ powinien, w drodze dialogu, zachęcać prowadzących instalacje do dobrowolnego wprowadzania bardziej korzystnych dla środowiska rozwiązań.

² art. 61 § 4 O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie