

Historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi

Ministerstwo Środowiska przygotowuje zmiany w regulacjach dotyczących ochrony powierzchni ziemi. Ma się m.in. rozstrzygnąć kwestia odpowiedzialności za zanieczyszczenia historyczne.

W związku z pracami nad implementacją do prawa polskiego przepisów dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych¹ (ang. Industrial Emissions Directive – IED), Ministerstwo Środowiska opracowało projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw². Przed przystąpieniem do omówienia proponowanych w projekcie ustawy zmian w zakresie odpowiedzialności za historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi, należy przypomnieć, jakie regulacje dotyczące ochrony powierzchni ziemi znajdują się w dyrektywie IED. Pozwoli to zobrazować fakt, że regulacja dotycząca zanieczyszczeń historycznych zawarta w projekcie ustawy jest rodzima, a jej wprowadzenie nie stanowi, w istocie rzeczy, wymogu zawartego w przepisach dyrektywy IED.

Regulacja dotycząca ochrony powierzchni ziemi zawarta w dyrektywie IED ma charakter szątkowy i została ujęta w art. 3 pkt 18, 19, 21, art. 12 ust. 1 lit. e), art. 14 ust. 1 lit. e) oraz art. 22 dyrektywy. Biorąc pod uwagę obszerność tego aktu prawnego, przepisy dotyczące ochrony powierzchni ziemi w nim zawarte stanowią jedynie jego niewielką część. Wskazane zapisy dyrektywy IED powinny być implementowane do prawa krajowego państw członkowskich do 7 stycznia 2013 r.³

Powierzchnia ziemi czy gleba?

Należy również poczynić uwagę natury terminologicznej. Dyrektywa IED posługuje się pojęciem „gleba”, nie zaś znanym w prawie polskim „powierzchnia ziemi”. Co ciekawe, dyrektywa IED jest pierwszym aktem unijnym, który wprowadza normatywną definicję tego pojęcia, przez które prawodawca unijny rozumie *wierzchnią warstwę skorupy ziemskiej usytuowaną między skalą macierzystą a powierzchnią składającą się z cząstek mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów żywych* (art. 3 pkt 21 dyrektywy IED). Takie rozumienie gleby w dyrektywie IED jest zbliżone do tego, w jaki sposób ujmowane jest ono w prawie polskim. Różnicę stanowi fakt, iż tak rozumiana gleba jest elementem szerszego pojęcia, tj. powierzchni ziemi, podczas gdy w dyrektywie IED pojęcie takie nie występuje, a przedmiot ochrony stanowi wyłącznie gleba.

W porównaniu do dotychczasowej dyrektywy IPPC, dyrektywa 2010/75/UE znaczenie zwiększa pozwolenia zintegrowanego, wprowadza konkluzje BAT, które mają mieć znaczenie również dla ochrony gleby, wdraża wymóg monitorowania stanu gleby i wód podziemnych pod kątem substancji zanieczyszczających występujących na terenie instalacji, a także wprowadza nowy instrument ochrony gleby, jakim jest sprawozdanie bazowe. Nowością dyrektywy 2010/75/UE jest ujmowanie problematyki ochrony gleby łącznie z ochroną wód podziemnych. Prawodawca unijny dostrzega ścisły związek pomiędzy tymi dwoma elementami środowiska. Jednocześnie wskazać należy, iż instrumenty ochrony gleby traktowane są w dyrektywie 2010/75/UE także jako instrumenty ochrony wód podziemnych.

Zanieczyszczenia historyczne w dyrektywie...

Co do zasady zanieczyszczenia historyczne gleby i wód podziemnych pozostają poza zakresem dyrektywy IED, z jednym zastrzeżeniem. Modyfikację zakresu czasowego zanieczyszczeń podlegających dyrektywie IED wprowadza przepis art. 22 ust 3 akapit drugi. Zgodnie z nim, w przypadku zanieczyszczeń powstałych przed pierwszą aktualizacją pozwolenia zintegrowanego po 7 stycznia 2013 r., gdy zanieczyszczenie to stwarza znaczące zagrożenie dla zdrowia ludzi lub dla środowiska na skutek działań dozwolonych w pozwoleniu zintegrowanym, operator podejmuje niezbędne kroki, mające na celu usunięcie, kontrolę, ograniczenie rozprzestrzeniania się lub ograniczenie ilości substancji stwarzających zagrożenie, tak, aby teren, przy uwzględnieniu jego aktualnego i zatwierdzonego przyszłego użytkowania, przestał stwarzać takie zagrożenie. Przepis ten dotyczy zanieczyszczeń gleby lub wód podziemnych, które nie tylko są „znaczące” w rozumieniu art. 22 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy, ale również stwarzają „znaczące zagrożenie dla zdrowia ludzi lub dla środowiska”. Przesłanki do uznania zanieczyszczenia za „zanieczyszczenie stwarzające znaczące zagrożenie dla zdrowia ludzi lub dla środowiska”, pozostawiono decyzji państwa członkowskiego. Przepis ten formalnie nie ogranicza dolnej granicy czasowej powstania zanieczyszczenia gleby lub wody podziemnej. Niemniej takie ograniczenie *de facto* wynika z faktu, iż zanieczyszczenie takie ma pochodzić z działań dozwolonych w pozwoleniu zintegrowanym. Tym samym przepis ten odnosi się do pozwoleń wydanych przez władze państwa członkowskiego na podstawie przepisów prawa krajowego, implementujących dyrektywę IPPC (dyrektywa winna być zaimplementowana do prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich najpóźniej do 30 października 2007 r.)⁴.

... i projekcie ustawy

W projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw² zaproponowano wprowadzenie definicji „historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi”, przez które rozumiałoby się

zanieczyszczenie powierzchni ziemi, które zaistniało przed 30 kwietnia 2007 r., zanieczyszczenie, które wynika z działalności zakończonych przed 30 kwietnia 2007 r. lub szkodę w środowisku w powierzchni ziemi w rozumieniu ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat oraz do której nie mają zastosowania przepisy tej ustawy. Kluczowe są dwa pierwsze elementy tej definicji – chodzi o zanieczyszczenia powierzchni ziemi, które dotychczas podlegają zasadzie „władający płaci”. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na niefortunny zabieg projektodawcy, który do definicji powierzchni ziemi proponuje wprowadzić również wody gruntowe. W takim stanie rzeczy, zakres dotychczasowej odpowiedzialności władającego istotnie by się rozszerzał.

W celu pełnego zrozumienia sensu zmian wprowadzanych poprzez definicję historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi istotny jest także przepis art. 5 projektu ustawy, zgodnie z którym w Ustawie z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw, uchyla się art. 13 tej ustawy⁵. Przepis ten obecnie *de facto* determinuje zakres temporalny odpowiedzialności władającego za zanieczyszczenie powierzchni ziemi. Zgodnie z nim: *jeżeli podmiot obowiązany do rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi wykaże, że zanieczyszczenie nastąpiło przed dniem 1 września 1980 roku, rekultywacja może być ograniczona do przeprowadzenia działań, które wykluczają: zagrożenie życia lub zdrowia ludzi bądź powstanie innych szkód oraz możliwości rozprzestrzeniania się zanieczyszczenia*. W proponowanej regulacji, poprzez uchylenie art. 13 ustawy⁵, graniczna data 1 września 1980 r. znika. Data ta nie była przypadkowa – uzasadnienie jej wprowadzenia stanowiło powiązanie odpowiedzialności władającego powierzchnią ziemi z wejściem w życie pierwszej ustawowej regulacji, nakładającej szczególnie obowiązek dbałości o stan powierzchni ziemi, tj. Ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Zanieczyszczenie powierzchni ziemi dokonywane ma być na podstawie przekroczenia dopuszczalnych zawartości „substancji powodujących ryzyko”. To ostatnie pojęcie jest aktualnie bardzo enigmatyczne, gdyż nie wiadomo (ministerstwo nie przedstawiło projektu rozporządzenia), pod kątem których konkretnie substancji dokonywana będzie ocena występowania zanieczyszczenia. Z przepisów ustawy można jedynie wywnioskować, iż lista „substancji powodujących ryzyko” tylko w części będzie się pokrywała z listą stanowiącą załącznik do Rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby i standardów jakości ziemi⁶.

Identyfikacja miejsc zanieczyszczonych

Identyfikacja miejsc historycznie zanieczyszczonych ma odbywać się dwuetapowo. W pierwszym etapie starosta sporządzi listę terenów, na których stwierdził występowanie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Taka lista oraz jej aktualizacja mają być przekazywane regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska co dwa lata. Na podstawie danych zawartych w otrzymanych od starostów listach, regionalny dyrektor (lub generalny dyrektor – projekt ustawy nie jest w tym zakresie konsekwentny) prowadzi rejestr terenów, na których występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. Niezależnie od tych danych, regionalny dyrektor ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć na władającego (lub inny odpowiedzialny podmiot) obowiązek prowadzenia pomiarów, jeżeli ze względu na rodzaj prowadzonej przed 30 kwietnia 2007 r. na nieruchomości działalności, istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi.

W przypadku wystąpienia historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi podmiotem odpowiedzialnym za remediację nieruchomości jest, co do zasady, władający powierzchnią ziemi.

Wyjątki określone zostały w nowym art. 101g ust. 2-3 oraz art. 101h ustawy P.o.ś.

Czym jest remediacja?

Warto wyjaśnić, czym jest remediacja, której definicja – jako nowo wprowadzonego pojęcia prawnego – ma zostać zawarta w tzw. słowniczku znowelizowanej ustawy P.o.ś., w art. 3 pkt 31a. Zgodnie z proponowaną definicją, remediacja to: *poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości, kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się substancji powodujących ryzyko, tak, aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i planowanego w przyszłości użytkowania terenu; w uzasadnionych przypadkach remediacja może polegać na samooczyszczeniu, jeżeli przynosi ono największe korzyści dla środowiska*. We wprowadzeniu instytucji remediacji są istotne pozytywy, tj. wprowadzenie elastycznego instrumentu, mogącego w konkretnych sytuacjach zmniejszyć, w porównaniu do dzisiejszych wymagań, zakres prowadzonych prac rekultywacyjnych (remediacyjnych).

Trudno jednak podzielić wyrażone w uzasadnieniu projektu ustawy stanowisko, iż proponowany zakres remediacji stanowi panaceum na wszelkie bolączki obecnej regulacji. Przytoczona definicja pozostawia szeroki zakres uznania administracyjnego organom ochrony środowiska, co w wielu przypadkach może prowadzić do nakładania na obowiązanego możliwie szerokiego zakresu działań remediacyjnych. Niewątpliwie przytoczona definicja wymaga kilku poprawek, w tym ponownemu rozważeniu należałoby poddać możliwość korzystania z instytucji samooczyszczania. W obecnym brzmieniu takie sytuacje będą wyjątkowe.

Warunek konieczny?

Dlaczego proponowane są regulacje dotyczące zanieczyszczeń historycznych? Odpowiedzią na tak postawione pytanie jest stanowisko projektodawcy, zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy. O ile można zgodzić się z poglądem Ministerstwa Środowiska, iż polski system odpowiedzialności za zanieczyszczenie powierzchni ziemi jest niespójny i nielogiczny (por. s. 10 uzasadnienia), o tyle trudno podzielić wniosek, jaki z tego stanowiska wyciągnięto, jakoby uporządkowanie polskiego systemu odpowiedzialności za zanieczyszczenia powierzchni ziemi, w tym zanieczyszczenia historyczne, jest warunkiem koniecznym poprawnej implementacji dyrektywy IED (por. s. 2 i 10 uzasadnienia). Po pierwsze, po analizie projektu ustawy, trudno stwierdzić, że projekt ten porządkuje polski system prawny w omawianym zakresie i wyjaśnia istniejące wątpliwości interpretacyjne. Wymownym przykładem jest zmiana definicji powierzchni ziemi, do której wliczono również element podlegający całkowicie odmiennemu reżimowi prawnemu, tj. wody gruntowe. W efekcie stworzono pojęcie prawne, którego zakres jest odmienny od znaczenia, jakie to pojęcie powinno mieć w rzeczywistości. W tym kontekście należy podkreślić, iż sam projektodawca w dalszej części projektu nie potrafi posługiwać się konsekwentnie przyjętą przez siebie specyficzną definicją. Po drugie, dyrektywa IED w żaden sposób nie wymaga przyjmowania przez Polskę tak dalece ingerujących w prawo własności i prawa nabyte regulacji dotyczących zanieczyszczeń historycznych. Po trzecie, nieporozumieniem jest przyjmowanie przez ustawodawcę regulacji, których skutków finansowych nie tylko nie jest w stanie dokładnie policzyć, ale nie jest nawet w stanie w przybliżeniu oszacować (por. s. 22 dokumentu Ocena Skutków Regulacji). Po czwarte, czytając projekt ustawy, jego uzasadnienie oraz Ocena Skutków Regulacji, trudno znaleźć przesłanki, które uzasadniałyby, w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności, konieczność i zakres wprowadzanych zmian. Po piąte, niektóre z instrumentów mających na celu identyfikację i remediację zanieczyszczeń historycznych zostały, przynajmniej w założeniu projektodawcy, uregulowane błędnie, w sposób naruszający prawa zobowiązanych – chodzi tutaj m.in. o instrumenty w postaci listy terenów, na których występują potencjalnie zanieczyszczenia powierzchni ziemi czy też rejestru terenów, na których występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. W założeniu projektodawcy, umieszczenie określonej nieruchomości na liście lub w rejestrze stanowi czynność materialno-techniczną. Tymczasem w oczywisty sposób umieszczenie nieruchomości na liście lub w rejestrze wpływa zarówno na prawa i obowiązki władającego nieruchomością, jak i na wartość nieruchomości. Z tych też względów ustawa powinna przewidywać procedurę odwoławczą od wspomnianych rozstrzygnięć, łącznie z procedurą sądowo-administracyjną.

Pozytywnym jest próba wprowadzenia do prawa polskiego instytucji remediacji, która, w przypadku umiejętności jej wykorzystywania przez zobowiązanych i organy ochrony środowiska, może istotnie zracjonalizować zakres usuwania i kontroli zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Źródła

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 334 z 17 grudnia 2010 r.).
2. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (projekt z 27 lipca 2012 r.).
3. Chojnacki D.: *Ochrona gleby w dyrektywie IED*. „Ecomanager” 10/2011.
4. Chojnacki D.: *Ochrona gleby w prawie unijnym. Transpozycja, stosowanie, perspektywy* [w:] Rudnicki M., Haładaj A., Sobieraj K.: *Dekada Harmonizacji w prawie ochrony środowiska*. Lublin 2011.
5. Ustawa z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 2001 r. nr 100, poz. 1085).
6. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (DzU z 2002 r. nr 165, poz. 1359).

Daniel Chojnacki, radca prawny, Domański Zakrzewski Palinka. Zespół Prawa Ochrony Środowiska

LINKI

1. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:334:0017:0119:pl:PDF>
2. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/38344/38352/38353/dokument43657.pdf?lastUpdateDay=20.08.12&lastUpdateHour=1%3A40&userLogged=false&date=Monday%2C+20+August+2012>
5. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20011001085>
6. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20021651359>

TEKST POCHODZI ZE STRONY **WWW.KOMUNALNY.PL**

<http://archiwum.komunalny.pl/archiwum/index.php?mod=tekst&id=15101>