Domański Zakrzewski Palinka

Niska emisja w polskim i unijnym prawie środowiskowym

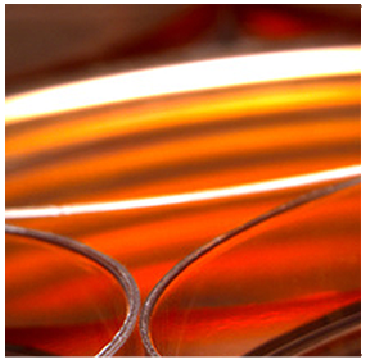
Daniel Chojnacki

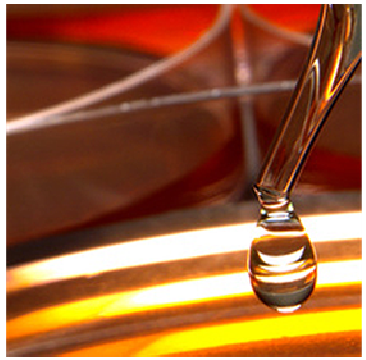
Radca prawny, Counsel

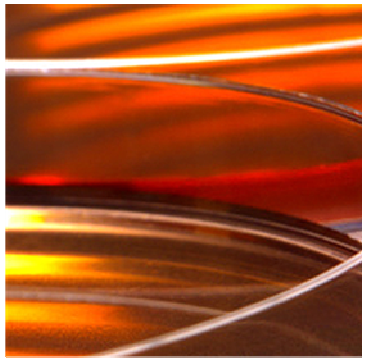
5 marca 2014 roku, Warszawa

Agenda wystąpienia

- Czym jest *niska emisja*?
- Instrumenty prawa unijnego
- Instrumenty prawa polskiego
  - instrumenty wynikające z implementacji dyrektywy CAFE
  - inne instrumenty administracyjne wynikające z UPOŚ
  - instrumenty wnikające z ustawy o odpadach
  - instrumenty karne i administracyjno-karne



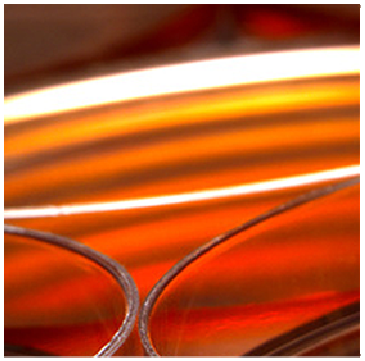
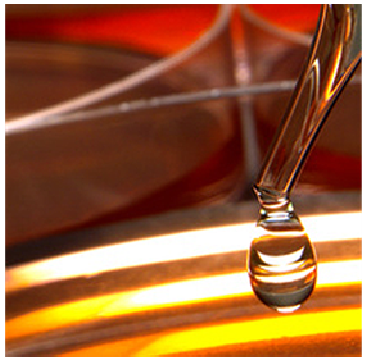
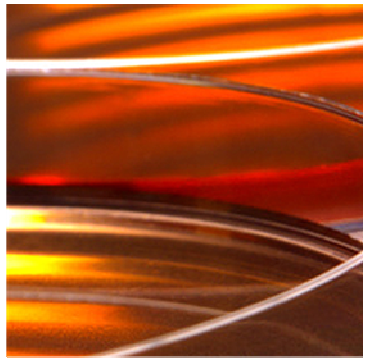




Czym jest *niska emisja*?

Czym jest *niska emisja*?

- Pojęcie *niskiej emisji* nie jest definiowane
- W niektórych aktach prawnych lub dokumentach pojęcie to występuje w odniesieniu do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (np. *gospodarka niskoemisyjna*) lub ilości emisji (np. pojazdy o niskiej emisji)
- Definicja emisji z UPOŚ: emisja to *wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: substancje oraz energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne*
- W ujęciu UPOŚ brak rozróżnienia pomiędzy *emisją niską* a innymi rodzajami emisji
- W literaturze wskazuje się na dwa podstawowe, i w stosunku do siebie w znacznej mierze autonomiczne, aspekty pojęcia *niskiej emisji:*
  - emisja z sektora transportowego
  - **emisja z sektora mieszkaniowego i komunalnego**

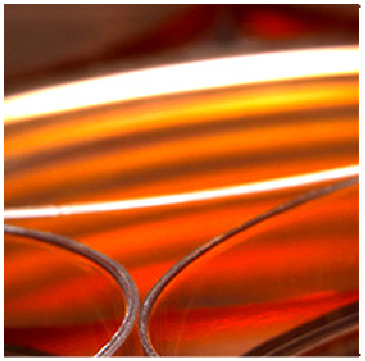
Instrumenty prawa unijnego

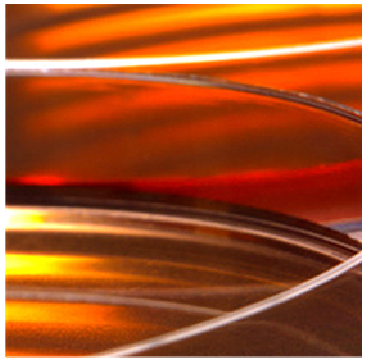
Instrumenty prawa unijnego – dyrektywa CAFE

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (CAFE)
- *Zanieczyszczenie* w rozumieniu dyrektywy CAFE to *każda substancja znajdująca się w powietrzu, która wywołuje prawdopodobieństwo szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie i/lub środowisko jako całość*
- Dyrektywa w sposób szczególny reguluje kwestie związane z zapewnieniem właściwej jakości powietrza w odniesieniu do dwutlenku azotu i tlenków azotu, pyłu zawieszonego (PM 10 i PM 2,5), ołowiu, benzenu, tlenku węgla oraz ozonu
- Dyrektywa wymaga od państw członkowskich, aby wyznaczały na swoim terytorium **strefy i aglomeracje** i w ich ramach prowadziły ocenę i zarządzenie jakością powietrza
- Państwa członkowskie gwarantują, że na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM10, ołowiu, tlenku węgla, dwutlenku azotu i benzenu w powietrzu nie przekracza wartości dopuszczalnych (określonych w załączniku XI do dyrektywy)

Instrumenty prawa unijnego – dyrektywa CAFE

- W odniesieniu do pyłu zawieszonego PM 2,5 dyrektywa stawia państwom członkowskim dwa zasadnicze wymagania: **osiągnięcie krajowego celu redukcji narażenia** (art. 15 dyrektywy) oraz **osiągnięcie wartości docelowej i nieprzekroczenie wartości dopuszczalnej** (art. 16 dyrektywy)
- **Krajowy cel redukcji**: dyrektywa wymaga podjęcia przez państwa członkowskie *wszelkich niezbędnych środków, które nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów*, w celu zmniejszenia narażenia na działanie PM 2,5, aby zapewnić osiągnięcie **do 2020** r. krajowego celu redukcji narażenia na działanie PM 2,5. Cel ten ustalany jest dla danego państwa członkowskiego w odniesieniu do danych z 2010 r. wg metodologii określonej w załączniku XIV sekcja B do dyrektywy
- **Wartości docelowe i wartości dopuszczalne**: Wartość docelowa wynosi **25 µg/m^3** i państwo członkowskie jest zobowiązane podjąć wszelkie *niezbędne środki, które nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów*, w celu zapewnienia osiągnięcia tej wartości 1 styczna 2010 r. Jeżeli natomiast chodzi o wartości dopuszczalne to państwo członkowskie jest *zobowiązane do ich zapewnienia* w terminach określonych w załączniku do dyrektywy, tj. od **1 stycznia 2015 r.** stężenie pyłu PM 2,5 nie powinno przekraczać wartości dopuszczalnej **25 µg/m^3**, zaś od **1 styczna 2020 r. – 20 µg/m^3**





Instrumenty prawa polskiego

Instrumenty prawa polskiego – implementacja dyrektywy CAFE

- Dyrektywa CAFE implementowana do polskiego porządku prawnego na podstawie ustawy z 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw
- Do UPOŚ wprowadzone zostały zmiany formalnie implementujące dyrektywę 2008/50/WE
  - w art. 3 UPOŚ wprowadzono definicje wynikające z dyrektywy CAFE
  - w Tytule II Dziale II UPOŚ Ochrona powietrza (art. 86-96a) wprowadzone zostały kluczowe zmiany związane z implementacją dyrektywy CAFE
  - wprowadzano przepisy sankcyjne za uchybienia w zakresie przygotowania i realizacji programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (nowy art. 315a-315c UPOŚ)
  - zmieniano dotychczasowe art. 332 i 334 UPOŚ (dotyczące odpowiedzialności karnej)

Instrumenty prawa polskiego – instrumenty UPOŚ *niezależne* od CAFE

- Uchwała sejmiku województwa (art. 96 UPOŚ)

  Sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku.

- Treść przepisu sformułowana ogólnie, zarówno co do przesłanek jak i potencjalnych ograniczeń
- Przy stosowaniu tego instrumentu konieczność zachowania zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)
- Naruszenie postanowień uchwały stanowi wykroczenie i podlega karze grzywny (art. 334 UPOŚ)

Instrumenty prawa polskiego – instrumenty UPOŚ *niezależne* od CAFE

- Nałożenie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na osobę fizyczną nie będącą przedsiębiorcą obowiązku prowadzenia i przedkładania pomiarów wielkości emisji (art. 150 ust. 1 i 2 w związku z art. 378 ust. 3 pkt 1 UPOŚ)
- W przypadku naruszania ww. obowiązku przez osobę fizyczną - ogólne zasady egzekucji w administracji publicznej
- Ustalenie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w stosunku do osoby fizycznej nie będącej przedsiębiorcą, w drodze decyzji administracyjnej, wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji (art. 154 w związku z art. 378 ust. 3 pkt 1 UPOŚ)
- W przypadku naruszania ww. decyzji:
  - możliwość? zastosowania administracyjnych kar pieniężnych (art. 298 i nast. UPOŚ)
  - odpowiedzialność? za wykroczenie (art. 351 ust. 1 UPOŚ)

Instrumenty prawa polskiego – instrumenty UPOŚ *niezależne* od CAFE

- Odpowiedzialność na zasadzie wykroczenia za niedotrzymanie standardów emisyjnych (art. 339 ust. 1 UPOŚ)

  Kto, wprowadzając do środowiska substancje lub energie, w zakresie, w jakim nie wymaga to pozwolenia, przekracza dopuszczalne standardy emisyjne określone na podstawie art. 145 ust. 1 lub art. 169 ust. 3, podlega karze grzywny.

- Odpowiedzialność na zasadzie wykroczenia za niedotrzymanie standardów emisyjnych (art. 339 ust. 2 pkt 1 UPOŚ)

  Tej samej karze podlega ten, kto: 1) nie przestrzega wymagań dotyczących prawidłowej eksploatacji instalacji lub urządzeń, określonych na podstawie art. 146 ust. 2 (…).

- W jakim zakresie powyższe przepisy mogą mieć zastosowanie?

Instrumenty prawa polskiego – instrumenty prawa odpadowego

- Ograniczona możliwość odzysku odpadów *na potrzeby własne* (art. 27 ust. 8 ustawy o odpadach)

  osoba fizyczna i jednostka organizacyjna niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi tylko takie rodzaje odpadów, za pomocą takich metod odzysku, określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 10, i w takich ilościach, które mogą bezpiecznie wykorzystać na potrzeby własne

- Obecnie w dalszym ciągu obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z 21 kwietnia 2006 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które posiadacz odpadów może przekazywać osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym niebędącym przedsiębiorcami, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku.

Instrumenty prawa polskiego – instrumenty prawa odpadowego

- Zasady prowadzenia gospodarki odpadami (art. 16 i art. 171 ustawy o odpadach)

  Przepis art. 16 ustawy o odpadach

  Gospodarkę odpadami należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności gospodarka odpadami nie może:

  1) powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt;

  2) powodować uciążliwości przez hałas lub zapach;

  3) wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym.

  Przepis art. 171 ustawy o odpadach

  Kto prowadzi gospodarkę odpadami niezgodnie z nakazem określonym w art. 16 podlega karze aresztu albo grzywny.

Instrumenty prawa polskiego – instrumenty prawa odpadowego

- Postępowanie z odpadami (art. 33 ust. 1 i art. 176 ust. 1 ustawy o odpadach)

  Przepis art. 33 ust. 1 ustawy o odpadach

  Posiadacz odpadów jest obowiązany do postępowania z odpadami w sposób zgodny z zasadami gospodarki odpadami, o których mowa w art. 16-31, w tym do prowadzenia procesów przetwarzania odpadów w taki sposób, aby procesy te oraz powstające w ich wyniku odpady nie stwarzały zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska, a także w sposób zgodny z przepisami o ochronie środowiska i planami gospodarki odpadami.

  Przepis art. 176 ust. 1 ustawy o odpadach

  Kto wbrew przepisowi art. 33 ust. 1 prowadzi procesy przetwarzania odpadów w sposób niezapewniający, aby procesy te nie stwarzały zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska podlega karze aresztu albo grzywny.

Instrumenty prawa polskiego – instrumenty prawa odpadowego

- Termiczne przekształcanie odpadów poza instalacjami (art. 31, art. 155 i art. 191 ustawy o odpadach)

  Przepis art. 31 ust. 1 ustawy o odpadach

  Jeżeli spalanie odpadów w instalacjach lub urządzeniach przeznaczonych do tego celu jest niemożliwe ze względów bezpieczeństwa, marszałek województwa może zezwolić, w drodze decyzji, na spalanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami.

  Przepis art. 155 ustawy o odpadach

  Termiczne przekształcanie odpadów prowadzi się wyłącznie w spalarniach odpadów lub we współspalarniach odpadów, z zastrzeżeniem art. 31.

  Przepis art. 191 ustawy o odpadach

  Kto, wbrew przepisowi art. 155, termicznie przekształca odpady poza spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów podlega karze aresztu albo grzywny

  ale trzeba pamiętać o art. 27 ust. 8 ustawy o odpadach

  Wykroczenie określone w art. 191 ustawy o odpadach także straż gminna

Instrumenty prawa polskiego – instrumenty karne

- Kodeks karny (np. art. 182 kk) – ze względu na specyfikę *niskiej emisji* możliwość zastosowania dyskusyjna

  Kto zanieczyszcza wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Instrumenty prawa polskiego – instrumenty karne

- Kodeks wykroczeń

  Przepis art. 106 kodeksu wykroczeń – nie można wykluczyć możliwości zastosowania

  Kto, mając obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletnim do lat 7 albo nad inną osobą niezdolną rozpoznać lub obronić się przed niebezpieczeństwem, dopuszcza do jej przebywania w okolicznościach niebezpiecznych dla zdrowia człowieka, podlega karze grzywny albo karze nagany.

  Przepis art. 51 kodeksu wykroczeń – ze względu na treść przepisu możliwość zastosowania przepisu dyskusyjna

  Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Podsumowanie

- Zagadnienie niskiej emisji nie jest regulowane w polskim i unijnym prawie ochrony środowiska jako odrębny problem
- Możliwe instrumenty prawne mające na celu ograniczanie tego negatywnego zjawiska, mogą być oceniane jako niewystarczające
- Można stwierdzić, że najbardziej adekwatnym do omawianej problematyki jest instrument przewidziany w art. 96 UPOŚ. Przepis ten wymaga jednak interwencji ustawodawcy, gdyż jego obecne brzmienie jest zbyt ogólne i może prowadzić do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP
- Pozostałe instrumenty mają charakter administracyjny lub karno-administracyjny (wykroczenia) i wynikają z UPOŚ lub ustawy o odpadach (pojedynczy przepis z kodeksu wykroczeń)
- Przepisy kodeksu karnego nie będą miały, co do zasady, zastosowania

Kontakt

Daniel Chojnacki

Radca prawny, Counsel

T: +48 22 557 86 17

M: +48 660 440 308

E: Daniel.Chojnacki@dzp.pl

Domański Zakrzewski Palinka

www.dzp.pl

Warszawa **Rondo ONZ 1 | 00-124 Warszawa | T: +48 22 557 76 00 | F: +48 22 557 76 01**

Wrocław ul. Powstańców Śląskich 2-4 | 53-333 Wrocław | T: +48 71 712 47 00 | F: +48 71 712 47 50

Poznań ul. Paderewskiego 8 | 61-770 Poznań | T: +48 61 642 49 00 | F: +48 61 642 49 50

Łódź ul. Traugutta 25 | 90-113 Łódź | T: +48 42 637 25 80 | F: +48 42 637 30 13