

Zmiany pozwoleń zintegrowanych – wybrane problemy i wątpliwości

Changes in integrated permits – selected problems and doubts

Opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE – tzw. konkluzji BAT [1], **wymusiło na prowadzących instalację konieczność zmiany posiadanych pozwoleń zintegrowanych (PZ)**. Zgodnie z art. 215 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (POŚ) [2] organy wydające pozwolenia zintegrowane dokonują analizy wydanych pozwoleń niezwłocznie po publikacji konkluzji BAT, lecz nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia publikacji. W przypadku gdy analiza wykazała konieczność zmiany pozwolenia zintegrowanego, organy wzywają prowadzących instalację do złożenia wniosku o ich zmianę w terminie roku od dnia doręczenia wezwania i w zakresie wskazanym w wezwaniu.

Zmiana PZ – istotna czy nie

Zgodnie z art. 201 POŚ pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub procesów technologicznych.

Sposób zmiany PZ określony został w POŚ – art. 214. Zgodnie z POŚ **wyróżnia się dwa rodzaje zmian w instalacji: zmiany istotne oraz pozostałe zmiany, tzw. zmiany „nieistotne”**. Definicja zawarta w ustawie (art. 3 pkt. 7) wskazuje, że przez zmiany istotne rozumie się taką zmianę sposobu funkcjonowania instalacji lub jej rozbudowę, która może powodować znaczące zwiększenie negatywnego oddziaływania na środowisko. Dodatkowo (art. 214 ust. 3.) zmianę w instalacji uważa się za istotną w szczególności, gdy zwiększana skala działalności wynikająca z tej zmiany, sama w sobie, kwalifikowałaby ją jako instalację, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 201 ust. 2 (*Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia*

27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości). Ze względu na brak definicji zmiany „nieistotnej” przyjmuje się, że będzie to taka zmiana sposobu funkcjonowania instalacji lub jej rozbudowa, która nie będzie powodować zwiększenia negatywnego oddziaływania na środowisko oraz nie będzie wiązała się ze zwiększeniem skali działalności.

Zawartość wniosku o zmianę PZ w przypadku zmiany istotnej określa art. 214 ust. 4 POŚ. Wniosek o zmianę PZ powinien zawierać dane (określone w art. 184 i 208), **które mają związek z planowanymi zmianami**, a decyzja o zmianie pozwolenia powinna określać wymagania, o których mowa w art. 188 i 211.

Dotychczasowa praktyka *ENERGOPOMIARU* wskazuje, że:

- w przypadku, gdy prowadzący instalację nie określi szczegółowo rodzaju i zakresu planowanych zmian w instalacji, ustalenie jej wpływu na środowisko i tym samym określenie, czy mamy do czynienia ze zmianą istotną czy nieistotną, może być trudne;
- o zmianę PZ w związku z „nieistotną” zmianą w instalacji wnioskujemy w formie uproszczonej (najczęściej w formie informacji pisemnej o planowanych zmianach, ale również w formie wniosku uproszczonego – czasami zawierającego rozbudowany materiał dowodowy potwierdzający brak możliwości zwiększenia negatywnego oddziaływania, w obu przypadkach z wnioskowanym zakresem zmian treści pozwolenia zintegrowanego – proponowanymi zapisami);
- o zmianę PZ w związku z istotną zmianą w instalacji wnioskujemy w formie rozbudowanego wniosku, ale tylko w zakresie mającym związek z planowanymi zmianami (z wnioskowanym zakresem zmian treści pozwolenia zintegrowanego – proponowanymi zapisami).

Należy pamiętać o tym, że zgodnie z art. 214 POŚ przed dokonaniem zmiany w instalacji objętej pozwoleniem zintegrowanym polegającej na zmianie sposobu funkcjonowania instalacji lub jej rozbudowie, która może mieć wpływ na środowisko, prowadzący instalację jest obowiązany poinformować o planowanych zmianach organ właściwy do wydania pozwolenia lub złożyć wniosek o zmianę pozwolenia zintegrowanego.

Jeśli organ stwierdzi, że planowana zmiana w instalacji wymaga zmiany niektórych warunków wydanego pozwolenia zintegrowanego, informuje, w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, prowadzącego instalację o konieczności złożenia wniosku o zmianę pozwolenia. W takim przypadku organ stwierdza, czy planowana zmiana ma charakter istotnej zmiany.

W przypadku gdy sami dokonujemy kwalifikacji zmiany w instalacji, musimy liczyć się z tym, że organizacje ekologiczne będą próbowały podważyć naszą kwalifikację zmiany PZ.

Wybrane problematyczne zmiany wynikające z konkluzji BAT

Elementem najczęściej wskazywanym w wezwaniach organów i koniecznym do uwzględnienia w proponowanej zmianie PZ jest **konieczność weryfikacji/uzupełnienia jego zapisów w zakresie wymagań wskazanych w BAT 1**, które dotyczą poprawy ogólnej efektywności środowiskowej poprzez zapewnienie wdrażania i przestrzegania systemu zarządzania środowiskowego. Często prowadzący instalację odnosząc się do BAT 1 wskazują jedynie, że posiadają wdrożony system zarządzania środowiskowego. Niestety najczęściej samo takie stwierdzenie we wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego to za mało. Organy oczekują odniesienia do każdej z cech wymienionych w BAT 1 oraz wskazania, który z elementów wymienionych w punktach od i do xvi BAT 1 nie jest konieczny wraz z uzasadnieniem. Bardzo ważne jest rzetelne opisanie i przeanalizowanie zapisów BAT 1 w aspekcie posiadanego systemu zarządzania. Organy oczekują wskazania, czy w ramach systemu zarządzania środowiskowego zostały wdrożone i są przestrzegane następujące plany i programy:

- programy zapewniania jakości/kontroli jakości w celu zagwarantowania, aby właściwości wszystkich paliw były w pełni określone i kontrolowane (powiązany z BAT 9);
- plan zarządzania w celu ograniczenia emisji do powietrza lub wody w warunkach innych niż normalne warunki użytkowania, obejmujący okresy rozruchu i wyłączenia (powiązany z BAT 10 i BAT 11);
- plan gospodarki odpadami w celu unikania powstawania odpadów, przygotowywania odpadów do ponownego użycia, poddawania ich recyklingowi lub odzyskiwania w inny sposób, łącznie z wykorzystaniem technik podanych w BAT 16;
- systematyczna metoda identyfikacji potencjalnych niekontrolowanych lub nieplanowanych emisji do środowiska i radzenia sobie z nimi, w szczególności:
 - emisji do gleby i wód podziemnych pochodzących z gospodarowania paliwami, dodatkami, produktami ubocznymi i odpadami oraz ich magazynowaniem;
 - emisji związanych z samonagrzewaniem lub samozapłonem paliwa w trakcie działań związanych z magazynowaniem i gospodarowaniem;
- plan gospodarki pyłem, aby zapobiegać emisjom rozproszonym lub jeżeli nie jest to wykonalne, aby ograniczyć emisje wtórne z załadunku, rozładunku, magazynowania lub gospodarowania paliwami, pozostałościami i dodatkami;

- plan zarządzania hałasem, w przypadku gdy spodziewana jest lub utrzymuje się uciążliwość hałasu w punktach podlegających ochronie, w tym:
 - protokół do celów prowadzenia monitorowania hałasu na granicy obiektu;
 - program redukcji hałasu;
 - protokół reagowania na incydenty związane z hałasem zawierający odpowiednie działania i harmonogram;
 - przegląd historycznych incydentów związanych z hałasem, działań naprawczych oraz upowszechnianie wiedzy na temat incydentów związanych z hałasem wśród poszkodowanych stron;
- plan zarządzania zapachami w przypadku spalania, zgazowania lub współspalania substancji o przykrym zapachu obejmujący:
 - protokół monitorowania zapachów;
 - w razie potrzeby program eliminacji zapachu w celu identyfikacji i eliminowania lub ograniczania emisji zapachu;
 - protokół służący do rejestrowania incydentów związanych z zapachem oraz odpowiednie działania i harmonogram;
 - przegląd historycznych incydentów związanych z zapachem, działań naprawczych oraz upowszechnianie wiedzy na temat incydentów związanych z zapachem wśród poszkodowanych stron.

Wskazanie, czy w ramach systemu zarządzania środowiskowego zostały wdrożone i są przestrzegane ww. plany i programy, ma istotne znaczenie z punktu widzenia opracowywania wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego, gdyż informacje te muszą się znaleźć również przy opisie innych BAT, np. BAT 9 i 10.

Kolejnym elementem, który budzi wątpliwości przy opracowywaniu wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego, jest **konieczność ustalania i dotrzymania poziomów wskaźnikowych wymienionych w konkluzjach BAT**. Zgodnie z art. 204 ust. 1 POŚ instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego spełniają wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik, a w szczególności nie mogą powodować przekroczenia granicznych wielkości emisyjnych. Graniczne wielkości emisyjne zgodnie z art. 3 POŚ to najwyższe z określonych w konkluzjach BAT wielkości emisji powiązane z najlepszymi dostępnymi technikami, uzyskiwane w normalnych warunkach eksploatacji z wykorzystaniem najlepszej dostępnej techniki lub kombinacji najlepszych dostępnych technik i te wartości co do zasady muszą być dotrzymane, natomiast co z poziomami emisji, które mają charakter wskaźnikowy? Ponieważ zagadnienie to budziło spore wątpliwości, na stronach Ministerstwa Środowiska pojawiła się interpretacja w tym zakresie [3], zgodnie z którą emisja danego zanieczyszczenia powinna być uwzględniona w pozwoleniu zintegrowanym, jednak jej wielkość może zostać ustalona na innym poziomie niż wskazuje na to poziom wskaźnikowy określony w konkluzjach BAT. Tym samym prowadzący instalację wnioskując o wydanie lub zmianę pozwolenia zintegrowanego może wystąpić o wyższy dopuszczalny poziom emisji niż wynika to z poziomu wskaźnikowego określonego w konkluzjach BAT. Wnioskowanie o wyższy poziom wymaga uzasadnienia. Wnioskując o wyższy poziom wskaźnikowy

niż określony w konkluzjach BAT należy dodatkowo pamiętać o zapisach art. 205 POŚ, który mówi, że nieprzekraczanie wielkości emisji wynikającej z zastosowania najlepszych dostępnych technik nie zwalnia z obowiązku dotrzymania standardów jakości środowiska. Oznacza to, że w przypadku zanieczyszczeń objętych standardami emisyjnymi poziom emisji, określony na podstawie poziomów wskaźnikowych, nie może powodować przekroczenia właściwego standardu emisyjnego, określonego w rozporządzeniach:

- *Ministra Środowiska z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów* [6];
- *Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego* [7].

Zatem we wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego możemy wnioskować o wartość wyższą niż wskazana w konkluzjach BAT, ale nie może być to wartość wyższa niż określona w ww. rozporządzeniach. Ponadto należy pamiętać, że w przypadku poziomów wskaźnikowych nie można wnioskować o odstępstwo, o którym mowa w art. 204 ust. 2 POŚ, gdyż odstępstwo może zostać udzielone tylko od granicznych wielkości emisji.

Odstępstwa

Sprawa odstępstwa od granicznych wielkości emisji to kolejny element wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego budzący sporo pytań i wątpliwości.

Duże obiekty energetycznego spalania paliw od momentu publikacji konkluzji BAT miały zaledwie cztery lata na dostosowanie do określonych w nich wymagań. Część obiektów, ze względu na możliwość korzystania z mechanizmów derogacyjnych, nie jest dostosowana nawet do spełnienia poziomów emisji zanieczyszczeń wynikających z dyrektywy IED [5].

Zgodnie z art. 204 ust. 2 POŚ: „W szczególnych przypadkach organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego może w pozwoleniu zintegrowanym zezwolić na odstępstwo od granicznych wielkości emisyjnych, jeżeli w jego ocenie ich osiągnięcie prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska oraz pod warunkiem, że nie zostaną przekroczone standardy emisyjne, o ile mają one zastosowanie” – zarówno w przypadku emisji zanieczyszczeń do powietrza, jak i odprowadzania ścieków do wód i do ziemi.

W przypadku udzielenia odstępstwa od granicznych wielkości emisyjnych dla powietrza dla instalacji, do czasu dostosowania do wymagań konkluzji BAT, obowiązywać będą wymagania wynikające z dyrektywy IED (dotyczy poziomów emisji NO_x , SO_2 i pyłu).

Ministerstwo Środowiska opublikowało *Podręcznik dotyczący zasad udzielania odstępstw od granicznych wielkości emisyjnych zawartych w Konkluzjach BAT dla dużych źródeł spalania (LCP), zgodnie z art. 204 ust. 2 POŚ* (dalej „Podręcznik”),

w którym szczegółowo przeanalizowano warunki udzielenia odstępstwa w przypadku emisji zanieczyszczeń do powietrza, a także sposób oceny ich spełnienia. Niestety obecnie brakuje takiego dokumentu – wytycznych udzielania odstępstw od granicznych wielkości emisyjnych dla odprowadzania ścieków do wód i do ziemi.

Opublikowany podręcznik wskazuje metodykę przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści, której pozytywny wynik jest podstawowym kryterium udzielenia odstępstwa. Zgodnie z podręcznikiem pozytywny wynik analizy kosztów i korzyści to taki, który wskazuje, że stosunek korzyści środowiskowych, wynikających z ograniczenia emisji zanieczyszczenia/zanieczyszczeń do powietrza na skutek dostosowania instalacji do wymagań konkluzji BAT, do kosztów związanych z dostosowaniem do konkluzji BAT jest mniejszy bądź równy 0,7. Jednak należy mieć na uwadze, że spełnienie powyższego kryterium nie przesądza o otrzymaniu odstępstwa. Analiza kosztów i korzyści powinna wykazać związek nieproporcjonalności kosztów dostosowawczych i korzyści środowiskowych z czynnikami wskazanymi w art. 204 ust. 3 POŚ:

- położeniem geograficznym,
- lokalnymi warunkami środowiskowymi,
- charakterystyką techniczną instalacji,
- lub innymi czynnikami mającymi wpływ na funkcjonowanie instalacji i środowisko jako całość.

Drugim istotnym kryterium udzielenia odstępstwa jest spełnienie wymagań dotyczących jakości powietrza. Udzielenie odstępstwa nie może prowadzić do przekroczenia norm jakości powietrza. Argumentacja odstępstwa będzie szczególnie trudna w przypadku instalacji zlokalizowanych w strefach o przekroczonych normach jakości powietrza (w zakresie substancji objętych odstępstwem), dla których konieczne jest wskazanie udziału instalacji w przekroczeniach norm jakości powietrza w strefie.

Odstępstwo może zostać udzielone na określony czas (odstępstwo typu „B”) lub może być „bezterminowe”, tj. do momentu publikacji następnych konkluzji BAT dla LCP (odstępstwo typu „A”).

W przypadku wielu instalacji konieczność wnioskowania o odstępstwo wynika z niewystarczającej ilości czasu na realizację wszystkich inwestycji dostosowawczych, w takim przypadku odstępstwo może być udzielone terminowo, tj. do czasu zrealizowania inwestycji, zgodnego z harmonogramem dostosowania instalacji do nowych wymagań przedstawionym we wniosku o odstępstwo.

Postępowanie dotyczące zmiany pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego wniosek o odstępstwo od wymagań konkluzji BAT wiąże się z udziałem społeczeństwa, zatem należy się spodziewać, że postępowanie to będzie utrudnione i wydłużone.

Podsumowanie

Przygotowanie wniosków o zmianę PZ wymaga posiadania przez prowadzącego instalację szeregu danych i dokumentacji zgodnych z aktualnym stanem prawnym, ale też zawierających

informacje o planowanych do przeprowadzenia inwestycjach. Szczegółowe określenie rodzaju i zakresu planowanych zmian w instalacji jest bardzo ważne dla ustalenia ich wpływu na środowisko i tym samym określenia, czy mamy do czynienia ze zmianą istotną czy nieistotną.

Przy opracowywaniu wniosku sporządzający najczęściej wykorzystuje materiały udostępnione przez prowadzącego instalację (koncepty techniczne, studia wykonalności, decyzje administracyjne, zestawienia bilansowe, programy funkcjonalno-użytkowe, instrukcje eksploatacji, wyniki monitoringu, programy i plany zapobiegania awariom, wewnętrzne plany operacyjno-ratownicze itp.).

Właściwie przygotowany wniosek to sprawnie prowadzone postępowanie, jednak zawsze należy liczyć się z możliwością wezwania organu do uzupełnienia wniosku czy przedstawienia wyjaśnień. Pamiętajmy również, że organizacje ekologiczne będą próbowały podważyć kwalifikację zmiany PZ.

Z prowadzonej przez ENERGOPOMIAR praktyki wynika, że istnieje wiele elementów mających wpływ na właściwe przygotowanie wniosku, a co za tym idzie – na prowadzenie postępowania, którego przedmiotem jest zmiana PZ. Najistotniejsze z nich to:

- wielkość i stopień skomplikowania przewidywanej zmiany w prowadzonej działalności;
- środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia w warunkach wybranej lokalizacji (potencjalne oddziaływanie na poszczególne komponenty środowiska);
- dane do wniosku i odstępstwa – kompletność dokumentacji otrzymanej od zamawiającego;
- właściwy i odpowiednio dobrany zespół opracowujący wniosek – doświadczenie i znajomości tematu/objektu przez wykonawcę wniosku o zmianę PZ;
- „właściwy materiał dowodowy” – dane z monitoringu instalacji (paliwa, wykorzystywane substancje, emisje, stan środowiska), w tym badania bezwzględnie akredytowane (w zakresie pobierania i analiz);
- kontakt z właściwym organem (prowadzącego instalację i Wykonawcy) – spotkania z organem na etapie przygotowania wniosku i prowadzenia postępowania.

Największe wątpliwości/trudności związane z przygotowaniem wniosku o zmianę PZ (również w zakresie dostosowania instalacji do konkluzji BAT, w tym uzyskania odstępstwa):

- 1) Prawo nie określa precyzyjnie formy samego wniosku o zmianę PZ, a POŚ podaje jedynie w sposób ogólny, jaka ma być zawartość wniosku, nie precyzując wymagań co do stopnia szczegółowości danych i informacji, jak również nie podaje metod, jakie należy zastosować przygotowując informacje, np. dla oceny oddziaływania instalacji na poszczególne komponenty środowiska;
- 2) Analiza dostosowania instalacji do konkluzji, oprócz uwzględnienia granicznych wielkości emisji oraz monitoringu, dotyczy również konieczności dostosowania systemów zarządzania środowiskowego do BAT 1, BAT 9, BAT 10, BAT 11 i BAT 16;

- 3) Odstępstwa od granicznych wielkości emisyjnych nie muszą dotyczyć tylko powietrza, ale mogą dotyczyć również ścieków z instalacji oczyszczania spalin (w przypadku odprowadzania do odbiornika) – istnieją nadal problemy interpretacyjne w zakresie wskazania miejsca oceny spełnienia wymogów konkluzji i brak jest „podręcznika”;
- 4) Wyniki badań emisji zanieczyszczeń, którymi dysponują prowadzący instalacje, są często niepełne i niewystarczające dla przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko;
- 5) Organizacje ekologiczne będą próbowały podważyć proponowaną przez Wnioskodawcę kwalifikację zmiany PZ i przygotowały swoje wytyczne w sprawie analizy kosztów i korzyści przy udzielaniu odstępstw – będą odwołania i skargi.

PIŚMIENNICTWO

- [1] *Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE*, Dz.Urz.UE L 212/1.
- [2] *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. Nr 62, poz. 627, ze zm.
- [3] *Wyjaśnienie dotyczące ustalania i dotrzymania poziomów wskaźnikowych (tj. BAT-AELs o charakterze wskaźnikowym) wymienionych w konkluzjach BAT*, Ministerstwo Środowiska, http://www.ekoportal.gov.pl/fileadmin/Ekoportal/Pozwolonia_zintegrowane/wyjasnienia/Wyjasnienie_dotyczace_ustalania_i_dotrzymania_poziomow_wskaźnikowych_wymienionych_w_konkluzjach_BAT.pdf [dostęp: 13.03.2019].
- [4] *Podręcznik dotyczący zasad udzielania odstępstw od granicznych wielkości emisyjnych zawartych w konkluzjach BAT dla dużych źródeł spalania (LCP)*, zgodnie z art. 204 ust. 2 ustawy POŚ, EY, 2017.
- [5] *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)*, Dz.Urz. UE L 334/17.
- [6] *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów*, Dz.U., poz. 680.
- [7] *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego*, Dz.U., poz. 1800.

