

UZASADNIENIE

1. Wprowadzenie

Przedmiotem wniosku o ratyfikację jest Protokół w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń, zwany dalej „Protokołem”, który został podpisany w dniu 21 maja 2003 r., w Kijowie w czasie V Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska „Środowisko dla Europy”. Jest to Protokół do Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706), zwanej dalej „Konwencją z Aarhus”. Konwencja weszła w życie dnia 30 października 2001 r., a w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej dnia 16 maja 2002 r. Treść Protokołu została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w 19 językach, w tym w języku polskim. W związku ze stwierdzeniem rozbieżności pomiędzy tekstem w języku angielskim a tekstem podpisanym w Kijowie, w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszono w dniu 7 lipca 2010 r. oraz w dniu 13 lipca 2011 r. sprostowania do decyzji Rady 2006/61/WE z dnia 2 grudnia 2005 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, Protokołu EKG-ONZ w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń.

Zgodnie z art. 27 Protokołu, wchodzi on w życie dziewięćdziesiątego dnia od dnia złożenia szesnastego dokumentu potwierdzającego ratyfikację, przyjęcie, zatwierdzenie lub przystąpienie.

W związku ze złożeniem wymaganej liczby instrumentów ratyfikacji, Protokół wszedł w życie 8 października 2009 r.

Zgoda na podpisanie Protokołu przez Rzeczpospolitą Polską została udzielona w uchwale nr 125/2003 Rady Ministrów z dnia 16 maja 2003 r. w sprawie udzielenia zgody na podpisanie Protokołu w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń do Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.

Konwencja z Aarhus dotyczy przede wszystkim zobowiązań państw wobec społeczeństwa – które nie jest ograniczone tylko do obywateli danego państwa

członkowskiego. Prawa do informacji, do udziału w podejmowaniu decyzji i dostępu do sądownictwa w ochronie środowiska są określane jako następna generacja praw człowieka i kluczowy element realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Protokół w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń jest narzędziem umożliwiającym realizację tych praw.

Protokół składa się z trzydziestu artykułów oraz czterech załączników. Protokół określa m.in. następujące kwestie: główne elementy systemu rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń, strukturę oraz układ rejestrów, zakres rejestrów, wymagania w zakresie raportowania, okresy raportowania, sposób zbierania i archiwizowania danych, zagadnienie oceny jakości informacji raportowanych do systemu, publiczny dostęp do informacji, informacje wyłączone z ujawniania, udział społeczeństwa w rozwoju krajowych rejestrów uwalniania i transferów zanieczyszczeń, zwanych dalej „rejestrami PRTR”, dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz zasady współpracy międzynarodowej.

2. Wyjaśnienie potrzeby i celu ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Protokołu

Ratyfikacja i wejście w życie Protokołu stanowi wykonanie obowiązków, wynikających z Konwencji z Aarhus, której art. 5 ust. 9 stanowi: „Każda ze Stron podejmie kroki, aby sukcesywnie tworzyć, z uwzględnieniem procesów międzynarodowych tam, gdzie ma to zastosowanie, spójny, ogólnokrajowy system wykazów lub rejestrów zanieczyszczeń w postaci publicznie dostępnej skomputeryzowanej bazy danych, zestawionych na podstawie ujednoczonych sprawozdań. Taki system może obejmować, w odniesieniu do pewnych rodzajów działalności, wprowadzanie, uwalnianie i przemieszczanie się określonego rodzaju substancji i produktów, wliczając w to wodę, energię i wykorzystane zasoby, do elementów środowiska i do miejsc ich oczyszczania lub składowania na danym terenie lub poza nim.”. Konwencja z Aarhus nie określiła formuły prawnej dla rejestrów, dopiero prace powołanej specjalnie w tym celu Grupy Zadaniowej (Task Force) zaowocowały powstaniem Protokołu.

Protokół został zatwierdzony przez Wspólnotę Europejską na mocy decyzji (2006/61/WE) Rady z dnia 2 grudnia 2005 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, Protokołu EKG-ONZ w sprawie rejestrów uwalniania

i transferu zanieczyszczeń. Wykonaniem Protokołu na poziomie Wspólnoty Europejskiej jest rozporządzenie (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE, zwane dalej „rozporządzeniem (WE) nr 166/2006”. Rozporządzenie (WE) nr 166/2006 zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, stosuje się bezpośrednio we wszystkich krajach członkowskich, bez konieczności transpozycji do krajowego porządku prawnego. Adresatem jego postanowień są nie tylko państwa członkowskie, ale również osoby fizyczne i prawne.

Przepisy rozporządzenia (WE) nr 166/2006 zobowiązują państwa członkowskie do określenia w prawie krajowym pewnych zagadnień związanych z prowadzeniem i funkcjonowaniem Krajowych Rejestrów Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, w związku z powyższym w 2007 r. zmieniona została ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą – Prawo ochrony środowiska”. W ustawie – Prawo ochrony środowiska w tytule III dodany został dział IVa Krajowy Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń. Zgodnie z art. 236a utworzony został Krajowy Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, co stanowi realizację obowiązków wynikających z Protokołu. Art. 236a ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska stanowi, że Krajowy Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń jest prowadzony przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska – organ ten wpisuje się w definicję „właściwego organu” w rozumieniu art. 2 pkt 5 Protokołu.

Na podstawie art. 19 rozporządzenia (WE) nr 166/2006 utworzony został Komitet Regulacyjny, w spotkaniach którego biorą również udział przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej – Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Komisja Europejska, która przewodniczy pracom Komitetu jest żywo zainteresowana stanem ratyfikacji Protokołu w państwach członkowskich.

Protokół nie nakłada na Rzeczpospolitą Polską dodatkowych obowiązków, niemieszczących się w zakresie prawa Unii Europejskiej, czyli wynikających z rozporządzenia (WE) nr 166/2006. Jednocześnie wskazać należy, iż ww. rozporządzenie zmniejsza wartości progowe dla niektórych zanieczyszczeń wymienionych w Protokole, jak również wprowadza nowe zanieczyszczenia

dotychczas nieuwzględnione w Protokole. Ponadto ww. rozporządzenie zawiera rozszerzone, bądź zmodyfikowane w stosunku do Protokołu niektóre rodzaje działalności oraz progi wydajności dla nich określone, wymienione w załączniku I do ww. rozporządzenia.

3. Wskazanie przewidywalnych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych, politycznych i prawnych, związanych z ratyfikacją umowy międzynarodowej wraz z określeniem źródeł finansowania

Rejestry PRTR są instrumentem realizacji polityki ekologicznej. Poprzez odwoływanie się do świadomości ekologicznej społeczeństwa odgrywają one ważną rolę we wspieraniu tradycyjnych instrumentów regulacyjnych (władczo-nakazowych) oraz instrumentów finansowych. Głównym celem tworzenia rejestrów PRTR jest zapewnienie stałego dopływu informacji o zanieczyszczeniach, dzięki któremu zarówno podmioty gospodarcze, jak i władze publiczne oraz społeczeństwo podejmować mogą działania służące ograniczaniu powstawania zanieczyszczeń oraz zmniejszaniu ich szkodliwego oddziaływania na środowisko i zdrowie ludzi.

Protokół nie przewiduje obowiązkowego systemu płacenia składek przez jego Sygnatariuszy lub Strony. Nie przewiduje też tworzenia innych organów zarządzających poza tymi, które istnieją już w ramach Konwencji z Aarhus.

Z uwagi na członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, która również jest Sygnatariuszem Protokołu, system rejestrów PRTR jest dla Rzeczypospolitej Polskiej wiążący.

Skutki prawne zostały opisane szczegółowo poniżej, w pkt 4.

4. Wskazanie różnic między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym

Postanowienia Protokołu nakładają szereg obowiązków na Państwo-Stronę. Podstawowym zadaniem jest utworzenie i prowadzenie publicznie dostępnego Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń. Zgodnie z art. 236a ustawy – Prawo ochrony środowiska, w Rzeczypospolitej Polskiej utworzono

Krajowy Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, stanowiący element Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń.

Wszystkie postanowienia Protokołu zostały wdrożone przez rozporządzenie (WE) nr 166/2006. Art. 1 rozporządzenia (WE) nr 166/2006 stanowi: „Niniejsze rozporządzenie ustanawia zintegrowany rejestr uwalniania i transferu zanieczyszczeń na poziomie Wspólnoty (europejski PRTR) w postaci publicznie dostępnej elektronicznej bazy danych i określa zasady jego funkcjonowania w celu wdrożenia Protokołu EKG-ONZ w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń (zwanego dalej „Protokołem”) i ułatwienia udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji dotyczących środowiska, jak również przyczyniania się do zapobiegania zanieczyszczaniu środowiska i zmniejszania tego zanieczyszczenia.”. Dodatkowo w ustawie – Prawo ochrony środowiska, w art. 236b i 236c znajdują się odwołania bezpośrednio do załączników powyższego rozporządzenia.

Rozporządzenie (WE) nr 166/2006, które wdraża Protokół obowiązuje bezpośrednio. Rzeczpospolita Polska na mocy ustawy – Prawo ochrony środowiska utworzyła Krajowy Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń. W związku z powyższym nasze ustawodawstwo jest zgodne z postanowieniami Protokołu EKG-ONZ i jego ratyfikacja jest możliwa bez konieczności dokonywania kolejnych zmian w krajowym porządku prawnym.

Protokół oddziałuje na podmioty prowadzące działalność wymienioną w załączniku I do Protokołu z przekroczeniem progów wydajności, a także na organ właściwy do prowadzenia Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, tj. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

5. Wyjaśnienie wyboru trybu związania Rzeczypospolitej Polskiej Protokołem w sprawie Rejestrów Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.), ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 89 ust. 1 Konstytucji wskazuje, iż ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga

uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy: pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, lub spraw uregulowanych w ustawie. Postanowienia Protokołu dotyczą spraw uregulowanych w ustawie – Prawo ochrony środowiska, w art. 236a – 236d, w związku z powyższym wypełnione zostają przesłanki art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co oznacza, że ratyfikacja Protokołu wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Jednocześnie możliwość ratyfikacji dopuszcza art. 26 Protokołu, zgodnie z którym podlega on ratyfikacji, zatwierdzeniu lub przyjęciu przez Państwa Sygnatariuszy lub przez regionalne organizacje integracji gospodarczej. Równocześnie wskazać należy, iż zgodnie z art. 27 pkt 3 Protokołu, dla każdego Państwa lub regionalnej organizacji integracji gospodarczej, które ratyfikują, przyjmą lub zatwierdzą niniejszy Protokół lub przystąpią do niego po złożeniu szesnastego dokumentu potwierdzającego ratyfikację, przyjęcie, zatwierdzenie lub przystąpienie, Protokół wchodzi w życie dziewięćdziesiątego dnia od dnia złożenia przez to Państwo lub organizację instrumentu ratyfikacji, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia.

6. Wyniki uzgodnień międzyresortowych

Projekt wniosku o ratyfikację Protokołu został uzgodniony z następującymi ministrami:

- 1) Ministrem Gospodarki,
- 2) Ministrem Spraw Zagranicznych,
- 3) Ministrem Finansów,
- 4) Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi,

oraz:

- 5) Prezesem Rządowego Centrum Legislacji,
- 6) Prezesem Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.