

Grzegorz Kobyłko

POZWOLENIE ZINTEGROWANE JAKO NOWE ŹRÓDŁO WIEDZY O EMITENTACH WYKORZYSTYWANYCH W PROCESACH ZARZĄDZANIA ZASOBAMI ŚRODOWISKA

1. Pozwolenia zintegrowane jako źródło wiedzy o planowanych obciążeniach środowiska

W literaturze przedmiotu zadania ochrony środowiska definiuje się jako utrzymywanie równowagi dynamicznej, czyli zrównoważonego dopływu i odpływu materii i energii w układach biologicznych. Działania techniczne oparte na elementarnych prawach przyrodniczych polegają na zachowaniu istniejącej przyrody, znajdującej się w stanie równowagi dynamicznej, ale także na rozwoju jej układów i zwiększaniu ich produktywności. Są to działania stwarzające optymalne warunki do produkcji rolnej lub leśnej, do wypasu bydła, łowiectwa, rybołówstwa, lub do celów uzdrowiskowych czy rekreacyjnych [5, s. 7]. Drugą z wymienionych powyżej sfer działań należałoby raczej postrzegać jako formę kształtowania środowiska, od początków świadomej aktywności człowieka stanowiącą główny cel jego zabiegów.

Gospodarowanie zasobami środowiska polega zwykle na ich wykorzystywaniu, przede wszystkim w procesach gospodarczych, w czasie których człowiek realizuje, reguluje i kontroluje wymianę materii i energii między społeczeństwem a przyrodą. Ingerencja człowieka w naturalne procesy obiegu materii i energii (a także informacji) w ekosystemach, jeżeli przekracza ich zdolności do samoodtwarzania, pogarsza stan środowiska i warunki gospodarowania [2]. Maksymalizacja pożytków z zasobów, którymi dana społeczność dysponuje, w tym ograniczanie degradacji poszczególnych elementów środowiska, stanowi główną przesłankę zarządzania nimi [4]. Celem realizacji procesów zarządzania tą sferą poszczególne społeczeństwa tworzą systemy instytucjonalno-prawne, których zadaniem jest takie oddziaływanie na procesy gospodarcze oraz podmioty w nich uczestniczące, by

procesy te optymalizować w odniesieniu do określonych powyżej celów. Jednym z elementów takiego systemu jest tzw. pozwolenie zintegrowane.

Wprowadzenie do polskiego prawa postanowień dyrektywy unijnej 96/61/EC, zwanej w skrócie Dyrektywą IPPC (Council Directive of 24 September 1996 on Integrated Pollution Prevention and Control), spowodowało, iż polskie przedsiębiorstwa, podlegające tej regulacji, zmuszone zostały do bardziej precyzyjnego planowania i kontrolowania emisji zanieczyszczeń. Pozwolenie zintegrowane jest z jednej strony formą licencji na wprowadzanie zanieczyszczeń do poszczególnych komponentów środowiska, z drugiej natomiast, co jest zwykle pomijane w literaturze, narzędziem informacyjnym, wzmacniającym podstawy racjonalnego gospodarowania lokalnymi zasobami środowiska.

Informacje generowane w procesie zabiegania użytkowników określonych instalacji o pozwolenie zintegrowane są niezbędne do prawidłowego zarządzania zasobami środowiska. Dotyczą one:

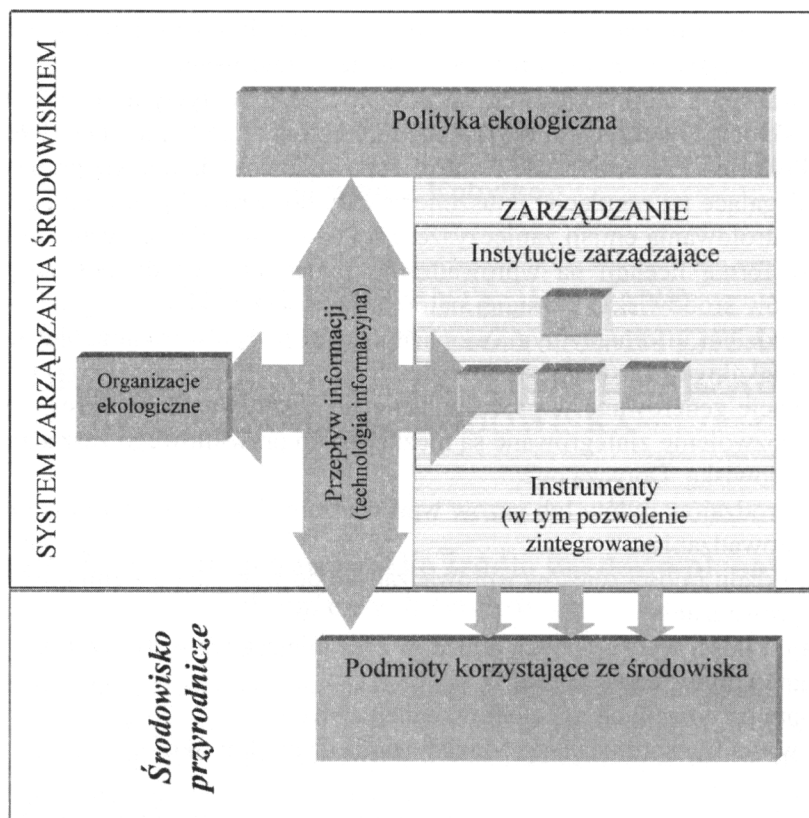
- ilości i rodzajów pyłów lub gazów wprowadzanych do powietrza oraz miejsca ich wprowadzania,
- stanu, składu i ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz miejsca ich wprowadzania,
- rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów oraz miejsca ich wytwarzania,
- poziomu emitowanego hałasu,
- poziomu emitowanych pól elektromagnetycznych.
- możliwości transgranicznego oddziaływania na środowisko.

2. Wiedza w procesach zarządzania zasobami środowiska

Wieloletnie doświadczenia wynikające z badań nad efektami realizacji polityki społeczno-gospodarczej, a także teoretyczne konstrukcje powstające w tej sferze wskazują na istotny związek stopnia osiągnięcia celów społecznych z jakością i ilością zasobów środowiskowych¹. Jest to powód, dla którego decyzje podejmowane w ramach polityki społeczno-gospodarczej powinny być szczególnie wyważone. Ogólna zależność obniżania się jakości zasobów środowiska w miarę wzrostu konsumpcji stanowi istotną presję na racjonalność procesów zaspokajania potrzeb społecznych. Wymogiem tej racjonalności jest odejście od pasywnego administrowania zasobami, co w praktycznych działaniach przyjmuje formę ochrony środowiska, i przejście do aktywnego zarządzania zasobami.

Na system zarządzania środowiskiem (rys. 1) składają się takie elementy, jak: polityka ekologiczna państwa, instytucje zarządzające środowiskiem i kontrolujące te procesy (w tym organizacje społeczne), wyposażone w odpowiednie środki – instrumenty realizacji tej polityki (w tym administracyjno-prawne, ekonomiczne i informacyjne, zob. [4]), oraz podsystem informacji o środowisku.

¹ Stwarza to problem wyczerpywania się zasobów nieodnawialnych.



Rys. 1. Elementy systemu zarządzania środowiskiem

Źródło: opracowanie własne.

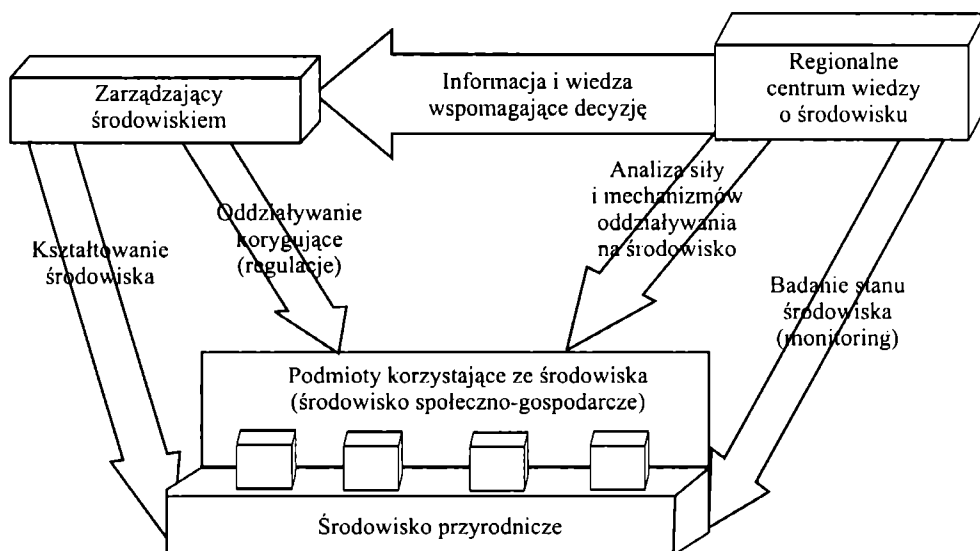
Polityka ekologiczna, która z polityką gospodarczą i społeczną powinna stanowić spójną koncepcję², wyznacza cele, do których dąży się następnie w ramach zarządzania środowiskowego. Racjonalne zarządzanie musi opierać się na wiedzy o istocie przedmiotu zarządzania (zasobów i podmiotów korzystających z nich) oraz o możliwościach oddziaływania na niego.

Postępujący proces obniżania się jakości zasobów środowiska i rosnąca presja na ich intensywniejszą eksploatację, powodowana aspiracjami konsumpcyjnymi, wymaga, jak postulowano powyżej, odchodzenia od administrowania w kierunku bardziej aktywnego zarządzania na coraz niższych poziomach zarządzania. Jednakże nie jest to w pełni możliwe bez zasilania tych procesów coraz szerszymi strumieniami informacji i wiedzą pozwalającą na jej wykorzystywanie.

² Postulat ten zawiera się w koncepcji zrównoważonego rozwoju – jej realizację w Polsce wymusza prawo już na poziomie ustawy zasadniczej.

Zarządzanie w tej sytuacji wymaga przebudowy systemu informacyjnego, który jest podstawowym podsystemem systemu zarządzania. Nowe wymagania dotyczą też wiedzy, która stanowiąc podstawę prawidłowych decyzji, nie może się ograniczać tylko do wiedzy o stanie zasobów, ale powinna się koncentrować raczej na mechanizmach i czynnikach wpływających na ten stan (głównie zachowania podmiotów korzystających z zasobów), uwarunkowaniach użyteczności tych zasobów, sposobach podnoszenia ich wartości, najlepszych technologiach ich eksploatacji itp.

Podstawowym problemem w racjonalnym zarządzaniu tą sferą jest konieczność bilansowania presji (antropopresji) wywieranej na środowisko przez korzystające z niego podmioty³ z jego naturalną pojemnością (zdolnością do asymilacji wszelkich zanieczyszczeń). Celem systemu informacyjnego powinno być zatem zaspokojenie w tej sferze potrzeb zarządzających. Praktyka wskazuje jednak, iż ani wiedza, ani poziom informacji nie są wystarczające do podejmowania racjonalnych w tym względzie decyzji. Realizacja tak skomplikowanego procesu decyzyjnego, o którego poprawności decyduje specjalistyczna wiedza z szeregu dziedzin nauki, takich jak biologia, chemia, medycyna, fizyka, ekonomia itp. wymagałaby organizowania regionalnego *centrum wiedzy*⁴, wspomagającego ten proces (rys. 2). Ze względu na ogromną wartość tych zasobów, prawdopodobnie powołanie takiego podmiotu znalazłoby również uzasadnienie ekonomiczne.



Rys. 2. Informacja i wiedza w systemie zarządzania środowiskiem

Źródło: opracowanie własne.

³ Z uwzględnieniem czynników naturalnych, takich jak powódzie, trzęsienia ziemi itp.

⁴ W uzasadnionych przypadkach powiatowego czy nawet gminnego.

Deficyt wiedzy i informacji, szczególnie na niższych poziomach zarządzania, spowodowany jest głównie wysokimi kosztami ich pozyskania. Dotyczy to zarówno wiedzy o zasobach jak też o rzeczywistej uciążliwości podmiotów z nich korzystających. Pozwolenie zintegrowane jest instrumentem, który ten deficyt może znacznie zniwelować, w odniesieniu jednak tylko do wybranych użytkowników środowiska⁵. Koszty pozyskania informacji i wiedzy przerzuca się na emitenta (użytkownika instalacji podlegającej regulacji o pozwoleniu zintegrowanym). Podmiot ubiegający się o licencję na użytkowanie określonej instalacji jest zobowiązany do przekazania bardzo szczegółowych informacji w odniesieniu do oddziaływania na wszystkie komponenty środowiska i aktualizowania ich w przypadku zmian.

Wniosek składany w tym celu jest źródłem informacji dotyczących ogólnej charakterystyki i specyfiki instalacji, w tym:

- charakterystyki stosowanej technologii,
- wykorzystywanych surowców i produktów, w tym bilansu masowego i wyników analizy cyklu życia produktów,
- wykorzystywanej i wytwarzanej energii,
- emisji i innych aspektów funkcjonowania instalacji znaczących z punktu widzenia oddziaływania na środowisko,
- niebezpiecznych materiałów występujących po stronie zarówno surowców, jak i produktów,
- ryzyka wystąpienia poważnej awarii,
- wymogów BAT.

Na podstawie tych informacji instytucja⁶ wydająca zezwolenie przeprowadza szczegółową analizę emisji do każdego z komponentów środowiska pod kątem:

- wykorzystania wszystkich technicznych możliwości zapobiegania emisji,
- wykorzystania wszystkich technicznych możliwości zastąpienia wykorzystywanych substancji niebezpiecznych ich substytutami o mniejszym potencjale oddziaływania na środowisko,
- koniecznego obciążania środowiska, wynikającego z zastosowanych technologii,
- spełnienia wymagań BAT w odniesieniu do wskaźników emisji i wielkości poboru wody oraz do wielkości zużycia energii, paliw i surowców,
- skutków dla środowiska zarówno emisji, jak i poboru wody z określonego źródła,
- ewentualnej konieczności obniżenia wielkości emisji oraz zaproponowanego przez wnioskodawcę sposobu osiągnięcia takiej redukcji,
- sposobów zapobiegania poważnym awariom i ograniczania ich skutków w środowisku,

⁵ Lista rodzajów instalacji będących przedmiotem wymagań w zakresie pozwolenia zintegrowanego została określona rozporządzeniem Ministra Środowiska [7].

⁶ Rolę tej instytucji pełni starosta lub wojewoda w przypadkach opisanych w art. 378 ustawy *Prawo ochrony środowiska* [8] oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko [6].

- zgodności deklarowanej wielkości emisji z polityką lokalnych władz środowiskowych, zawartą w programach ochrony środowiska, lub uwarunkowaniami programów ograniczenia poziomu hałasu w środowisku oraz ochrony powietrza (zob. [3]).

Wygenerowanie informacji w opisanych powyżej układach wymaga od przedsiębiorstw odpowiedniej wiedzy, pozwalającej na przeprowadzenie niezbędnych analiz. Podobna jednak wiedza jest niezbędna do ich interpretacji i oceny (w tym oceny prawdziwości). Wymaga to odpowiednich kwalifikacji od urzędników.

Zarówno w jednym jak i w drugim przypadku, co wynika z obserwacji praktyki przeprowadzania tych procesów, wiedza ta jest niewystarczająca. Po obu stronach brakuje w tym względzie doświadczenia. W tej sytuacji wydaje się zasadne, by procesy te były, szczególnie w fazie wdrażania tej regulacji, wspomagane przez wyspecjalizowane zewnętrzne podmioty doradcze.

3. Wpływ społeczeństwa na decyzje o wydaniu pozwolenia

Informacyjny charakter pozwolenia zintegrowanego ma doniosłe znaczenie w kontekście ustawowego [8, art. 19, ust. 1,2] wymogu społecznej dostępności informacji o stanie środowiska i o potencjalnych czynnikach obniżania jego jakości. Społeczeństwo ma zagwarantowany dostęp do informacji:

- o potencjalnych skutkach oddziaływania instalacji na środowisko,
- o szczegółach wniosku w sprawie pozwoleń na nowe instalacje,
- o wynikach badań stanu środowiska i emisji zanieczyszczeń.

Tego rodzaju zapisy prawne stanowią istotny przyczynek do niwelowania asymetrii wiedzy na temat środowiskowej uciążliwości produktu, w praktyce deformującej podstawowe normy rynkowe (zob. [1]).

Informacja podana przez właściwe urzędy⁷ do publicznej wiadomości powinna zawierać (zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo ochrony środowiska*):

- miejsce i godziny udostępnienia wniosku,
- informację o możliwości składania wniosków i uwag,
- termin udostępniania wniosku i składania uwag,
- miejsce, gdzie należy składać wnioski i uwagi.

W ten sposób daje się społeczeństwu możliwość podmiotowego uczestnictwa w procesach zarządzania zasobami środowiska, w przypadku aktywnego włączania się w proces decyzyjny. Może ono przybierać formy protestów, wywierania nacisku na decydentów, przy czym nacisk ten będzie tym większy, im większa społeczna świadomość ewentualnych skutków określonej decyzji. Również w tym przypadku informacja i wiedza stają się głównym czynnikiem decydującym o prowadzeniu takich działań. Zawarte we wniosku o pozwolenie zintegrowane infor-

⁷ Właściwość organów ochrony środowiska wynika z art. 378 ustawy *Prawo ochrony środowiska*, [8] oraz z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie *określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* [6].

macje są zrozumiałe dla odbiorcy przygotowanego, posiadającego choćby ogólną wiedzę z zakresu nauk przyrodniczych, medycznych, technicznych i in. Z tego względu poszerzanie świadomości społecznej na temat negatywnego oddziaływania określonej instalacji na zdrowie ludzkie, środowisko itp., a tym bardziej kształtowanie właściwych postaw, wymaga odpowiedniego zorganizowania kanałów komunikacji społecznej (formy przekazu, mediów, języka). Są to zwykle procesy złożone, co oznacza, że ich skuteczność zależy od szeregu czynników. Tego rodzaju sposoby wykorzystywania informacji i wiedzy są z tych względów domeną organizacji społecznych, w tym przypadku ekologicznych.

Społeczny dostęp do informacji zawartych we wniosku o pozwolenie zintegrowane nie jest nieograniczony. W procedurze przyznawania pozwolenia dzieli się je w następujący sposób:

- na takie, które muszą być jawne,
- na takie, które nie mogą być jawne z mocy prawa,
- na takie, które można wyłączyć z jawności postępowania, ze względu na uzasadniony interes prowadzącego instalację.

Ograniczenie dostępności do określonych informacji w uzasadnionych przypadkach odbywa się na wniosek zainteresowanego, który jednak powinien w sposób jednoznaczny określić te dane i informacje, o których utajnienie występuje. Możliwość dokonania takiego ograniczenia ma związek z koniecznością ochrony przez przedsiębiorstwa takiej wiedzy i takich informacji o znaczeniu strategicznym, których publiczne udostępnianie może mieć istotny wpływ na ich konkurencyjność.

Literatura

- [1] Kobyłko G., *Konkurowanie w warunkach asymetrii wiedzy o środowiskowej uciążliwości produkcji*, [w:] B. Godziszewski, M. Haffer, M.J. Stankiewicz (red.), *Wiedza jako czynnik międzynarodowej konkurencyjności w gospodarce*, TNOiK i Wydawnictwo Stowarzyszenia Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
- [2] Poskrobko B., *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 1998.
- [3] *Pozwolenia zintegrowane (IPPC). Procedura wydawania pozwoleń zintegrowanych – Wskazówki metodyczne*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004.
- [4] *Proekologiczne zarządzanie przedsiębiorstwem*, red. G. Kobyłko, AE, Wrocław 2000.
- [5] Sporek K., *Ekologia lasu – wybrane zagrożenia*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej, Opole 2002.

Akty prawne

- [6] Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (DzU nr 179, poz. 1490).

-
- [7] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (DzU nr 122, poz. 1055).
- [8] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (DzU nr 62, poz. 627 z późniejszymi zmianami).

INTEGRATED PERMISSION AS A NEW SOURCE OF KNOWLEDGE ON EMISSION SOURCES USED IN THE PROCESSES OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT

Summary

The article emphasizes the need for aid of environment supplies management processes on different levels. Decisions about ways of using these supplies are taken in a situation of lack of information and knowledge. The information created at various levels of environmental management does not meet the needs of the factors of these processes. The article is an attempt to explain these mechanisms on the example of integrated permission.

Grzegorz Kobylko – dr, adiunkt w Katedrze Nauk o Przedsiębiorstwie Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.