

Dr hab. Barbara Iwańska, prof. UJ
Katedra Prawa Ochrony Środowiska
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Jagielloński

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr Jędrzeja Mańnickiego

pt. Redukcja emisji przemysłowych poprzez stosowanie konkluzji dotyczących najlepszych dostępnych technik w świetle wymagań prawa Unii Europejskiej

Przedstawiona mi do recenzji rozprawa doktorska została napisana pod kierunkiem naukowym Pana Profesora Roberta Grzeszczaka w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Podstawą dla sporządzenia recenzji jest art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.) w zw. z art. 175 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669), zgodnie z którym „rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne rozwiązanie problemu w oparciu o opracowanie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne, lub oryginalne dokonanie artystyczne, oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej”.

1. Problematyka rozprawy doktorskiej i wybór tematu

Tematem recenzowanej rozprawy doktorskiej, zgodnie z jej tematem, jest prawna problematyka redukcji emisji przemysłowych poprzez stosowanie konkluzji dotyczących najlepszych dostępnych technik w świetle wymagań prawa Unii Europejskiej. Zagadnienie wskazane w tytule opracowania stanowi element szerszej problematyki tzw. prawa emisyjnego w prawie ochrony środowiska, a w jej ramach „kształtowania emisji” (wyrażenie za M. Górski, *Kształtowanie emisji ze źródeł punktowych z emitorów przemysłowych*, EPS z 2017, nr 7), ściśle powiązanego z ochroną jakościową środowiska. Problematyka ta jest przedmiotem regulacji prawnych zarówno prawa unijnego, jak i krajowego, a także przedmiotem zainteresowania judykatury, nauki i praktyki.

Temat pracy jest określony szczegółowo. Osią rozważań jest konkretny instrument prawa emisyjnego, jakim są konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (konkluzje dotyczące BAT), przedstawiony na tle zróżnicowanych zagadnień systemowych prawa unijnego, w tym unijnego prawa ochrony środowiska.

Zgodnie z dyrektywą IED „konkluzja dotycząca BAT” (dalej także jako konkluzja BAT) oznacza „dokument zawierający elementy dokumentu referencyjnego BAT i formułujący konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik, ich opisu, informacji służącej ocenie ich przydatności, poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami, powiązanego monitoringu, powiązanych poziomów konsumpcji oraz, w stosownych przypadkach, odpowiednich środków remediacji terenu” (art. 3 pkt 12 dyrektywy 2010/75 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) – dalej jako dyrektywa IED; art. 3 pkt 8d ustawy z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – dalej jako POŚ). Konkluzje BAT przyjmowane w drodze decyzji wykonawczej Komisji Europejskiej (dalej także Komisja) stanowią, w ujęciu materialnoprawnym, formę reglamentacji korzystania ze środowiska, w ujęciu formalnoprawnym prace na przyjęciem konkluzji BAT stanowią wyraz modelu współpracy w europejskiej przestrzeni prawnej.

Podjęcie tego tematu oceniam jednoznacznie pozytywnie. Problematyka prawna związana ze stanowieniem i stosowaniem konkluzji BAT nie tylko nie była do tej pory przedmiotem monograficznego opracowania, ale także rzadko jest przedmiotem opracowań artykułowych. Zwykle stanowi ona element rozważań poświęconych zagadnieniom z zakresu przeciwdziałania zanieczyszczeniom (zasadniczo pozwoleniom zintegrowanym). Równocześnie problematyka dotycząca stanowienia i stosowania konkluzji BAT ma doniosłe znaczenie prawne i praktyczne, co jednoznacznie potwierdza lektura recenzowanej rozprawy.

Konkluzje dotyczące BAT regulowane są w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola). Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola zakłada konieczność ochrony środowiska i kontroli oddziaływania na środowisko w sposób kompleksowy, traktując środowisko jako całość i uwzględniając wzajemne oddziaływania pomiędzy elementami środowiska. Jak słusznie podkreśla się w literaturze jest ona wyrazem dążenia „do usunięcia niedoskonałości „sektorowego” podejścia do ochrony środowiska, opartego na ochronie poszczególnych komponentów (zasobów) środowiska” na rzecz ochrony środowiska jako całości (tak: *M. Baran, Pozwolenie zintegrowane jako przykład europeizacji reglamentowanego korzystania ze*

środowiska (zarys problematyki), „*Rocznik Administracji Publicznej*” nr 2/2016). Kompleksowa (zintegrowana) ochrona środowiska jako całości jest jednym z przejawów koncepcji zintegrowanej ochrony środowiska, ale nie wyłącznym. Koncepcji tej przypisuje się bowiem różne znaczenia w zależności od wyróżnionego aspektu ochrony zintegrowanej: zewnętrznego lub wewnętrznego, organizacyjnego lub strukturalnego (ich analiza zawarta jest m.in. w opracowaniach zawartych w monografii zbiorowej pod red. Wojciecha Radeckiego, *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*; o zintegrowanej ochronie środowiska w jej aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym pisze także Andrzej Wasilewski, *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej w: Studia z prawa Unii Europejskiej. W piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego (pod red. S. Biernata), Kraków 2000*). Dyrektywa IED oraz będące przedmiotem rozprawy konkluzje BAT stanowią przejaw koncepcji zintegrowanej ochrony środowiska i to w jej różnych aspektach.

Dyrektywa IED stanowi kolejny etap działań Unii w zakresie ochrony przed zanieczyszczeniami i kontroli emisji. Nie tylko konsoliduje wcześniejsze ustawodawstwo z tego zakresu, ale także wprowadza rozwiązania, które w założeniu mają przełożyć się na bardziej efektywne osiągnięcie celów dyrektywy. W szczególności dotyczy to zmiany charakteru prawnego konkluzji dotyczących BAT, która przez nadanie im charakteru prawnie wiążącego (decyzji wykonawczej Komisji) wzmacnia status koncepcji najlepszych dostępnych technik (M. Baran, op.cit.; zwraca na to uwagę także Autor na s. 91) i w założeniu służyć ma zapewnieniu jednolitego podejścia do kwestii ustalania standardów emisyjnych w oparciu o konkluzje dotyczące BAT.

Na ten szczególny charakter i znaczenie konkluzji dotyczących BAT zwraca uwagę Doktorant podnosząc, że: ”Znaczenie prawne konkluzji dotyczących BAT jest widoczne na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, odnosi się do odwoływania się przez organy administracji i operatorów instalacji do dokumentów referencyjnych BAT, jako aktów prawa miękkiego – soft law. Po drugie, na podstawie konkluzji dotyczących BAT, Komisja Europejska opracowuje projekt decyzji wykonawczej, która po przyjęciu i publikacji staje się aktem bezpośrednio stosowanym przez organy administracji. Na tej podstawie operatorzy instalacji muszą dostosować warunki prowadzonej przez siebie działalności do poziomów emisji wskazanych w konkluzjach dotyczących BAT” (s. 12-13).

Niemniej ważna jest procedura przyjmowania konkluzji BAT i wyznaczania prawnie wiążących poziomów emisji w decyzji wykonawczej Komisji.

Trafność wyboru tego tematu wynika także – na co wskazuje Doktorant - z zakresu zastosowania konkluzji BAT, które wyznaczają ramy prawne dla eksploatacji instalacji przemysłowych o szczególnym znaczeniu, nie tylko z punktu widzenia gospodarek państw członkowskich, ale także z punktu widzenia ich rozproszonego (z punktu widzenia rodzajów emisji) oraz istotnego (z punktu widzenia skali) oddziaływania na środowisko i jego zasoby (s. 13).

Tematyka analizowana w rozprawie pozostaje w obszarze badań z zakresu prawa unijnego, w tym unijnego prawa ochrony środowiska. Tytuł rozprawy doktorskiej został sformułowany w zrozumiałym sposób, a jej treść w pełni odpowiada tytułowi pracy. Osią rozważań są konkluzje dotyczące BAT, przedstawione na tle istotnych zagadnień systemowych prawa unijnego, w tym unijnego prawa ochrony środowiska.

2. Zagadnienia badawcze i metody badawcze

Zagadnienia badawcze określone zostały w pierwszej części pracy, podzielonej na wprowadzenie, analizę pojęcia emisji przemysłowych, uzasadnienie wyboru tematu rozprawy doktorskiej oraz opis struktury pracy, zagadnień badawczych i zastosowanej metodologii.

Doktorant wskazuje na istotne zagadnienia badawcze związane ze stanowieniem i stosowaniem konkluzji dotyczących BAT, do których zalicza: „zastosowanie do oceny konkluzji dotyczących BAT zasady ostrożności i proporcjonalności, wpływ interesariuszy zewnętrznych na stanowienie konkluzji dotyczących BAT, zakres swobody państw członkowskich jeśli chodzi o dookreślenie sposobu stosowania konkluzji dotyczących BAT, czy też odstępstwa od stosowania konkluzji dotyczących BAT” (s. 14). Równocześnie w dalszym opisie struktury pracy Autor konkretyzuje pytania i zagadnienia badawcze będące przedmiotem analizy i weryfikacji w poszczególnych częściach pracy. Dotyczą one: a) sposobu rozumienia „zasad unijnej polityki ochrony środowiska wraz z odniesieniem ich rozumienia do konkluzji dotyczących BAT” (rozdział I); b) „określenia relacji konkluzji dotyczących BAT w stosunku do pozostałych instrumentów prawnej ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów prawa Unii Europejskiej służących prawnej ochronie powietrza” (rozdział II); c) zaangażowania interesariuszy zewnętrznych w prace nad przygotowaniem konkluzji BAT i wpływu tego udziału na treść podejmowanej decyzji (rozdział III); d) „prawnego charakteru konkluzji dotyczących BAT” (rozdział IV). W rozdziale piątym Autor wyróżnia kilka problemów badawczych związanych z procesem stosowania

konkluzji BAT przez organy ochrony środowiska. Zagadnienia badacze sformułowane zostały w sposób czytelny i nowatorski.

Jako metody badawcze wykorzystane w pracy Autor wskazuje przede wszystkim na metodę formalno-dogmatyczną polegającą na analizie materiału normatywnego, orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz piśmiennictwa, a także – w niezbędnym zakresie – na analizę jakościowo-ilościową materiału empirycznego. Jej przedmiotem są wybrane protokoły z posiedzeń decyzyjnych w ramach procesu sewilskiego Forum art. 13 oraz Komitetu art. 75 oraz pozwolenia zintegrowane, w których organy administracji wykorzystywały konkluzje dotyczące BAT (s.16). Z punktu widzenia tematyki i celu rozprawy wybór metod badawczych nie budzi zastrzeżeń. Dodać należy, że uwzględnienie analizy empirycznej istotnie wzbogaca treść analizy.

3. Struktura pracy,

Praca składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów, podzielonych na podrozdziały i mniejsze jednostki redakcyjne. Analizę kończy podsumowanie. Praca liczy łącznie 250 stron. Konstrukcja pracy odpowiada tematyce pracy. Jest czytelna i spójna. Kolejność prowadzonej analizy nie budzi zastrzeżeń, podobnie jak zachowana proporcja rozdziałów względem siebie.

Autor słusznie rozpoczyna analizę od zagadnień ogólnych, tj. przedstawienia realizacji polityki Unii w dziedzinie środowiska poprzez kompetencje do określenia dopuszczalnych poziomów emisji dla instalacji przemysłowych (Rozdział I: „Kompetencja Unii Europejskiej do określenia dopuszczalnych poziomów emisji dla instalacji przemysłowych”, s.17-69) oraz „osadzenia” prawnej regulacji redukcji emisji przemysłowych wprowadzonej przez dyrektywę IED oraz konkluzje dotyczące BAT w systemie przepisów prawa unijnego dotyczących ochrony jakościowej środowiska, ochrony przed zanieczyszczeniami i kontroli emisji (Rozdział II: “Instrumenty prawnej redukcji emisji przemysłowych”, s. 70-101).

W kolejnych natomiast rozdziałach Autor skupia się na zagadnieniach związanych ze stanowieniem konkluzji BAT (Rozdział III: “Stanowienie konkluzji dotyczących BAT”, s. 102-143), z prawnym charakterem konkluzji dotyczących BAT (Rozdział IV: „Status prawny konkluzji dotyczących BAT”, s. 144-180), a także z praktycznymi aspektami zdecentralizowanego stosowania konkluzji dotyczących BAT (Rozdział V: „Stosowanie konkluzji dotyczących BAT przez organy ochrony środowiska”. s.181-227).

Oceniając jednoznacznie pozytywnie przyjętą strukturę pracy zwrócić należy uwagę na brak podsumowania poszczególnych rozdziałów, co jedynie w części rekompensuje trafne podsumowanie całej pracy (s. 227 i n.).

4. Dobór i wykorzystanie materiałów źródłowych oraz strona formalna pracy

Wykorzystany w pracy materiał źródłowy obejmuje materiał normatywny, przede wszystkim źródła prawa unijnego, w ograniczonym zakresie prawa polskiego (wynika to z przyjętego założenia prowadzenia analizy w świetle prawa UE), orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS UE), opinie rzeczników generalnych, literaturę oraz źródła internetowe. Lektura pracy potwierdza, że powołany w pracy materiał źródłowy został poddany analizie i umiejętnie wykorzystany.

Na szczególną uwagę zasługuje niewątpliwie bardzo solidnie wykorzystane orzecznictwo TS UE oraz opinie rzeczników generalnych, co nie było zadaniem łatwym uwzględniając liczbę przywołanych orzeczeń. Analiza w wielu częściach pracy opiera się w dużej mierze na tym właśnie materiale źródłowym, co niewątpliwie stanowi walor tego opracowania. Autor uwzględnił także obszerną literaturę, obejmującą pozycje w języku polskim i angielskim.

Pewne uchybienia w doborze, sposobie wykorzystania materiału źródłowego i jego opisu wynikają po pierwsze, z niekompletnego wykazu materiałów źródłowych, który zawarty zastał na końcu pracy. Wykaz obejmuje: literaturę, orzecznictwo, opinie rzeczników generalnych, pomija natomiast wykorzystany w pracy materiał normatywny oraz dokumenty w przywołanych źródłach internetowych. Niektóre wykorzystane w toku analizy pozycje z literatury nie zostały ujęte w wykazie na końcu pracy (M. Górski, *Kształtowanie emisji ze źródeł punktowych z emitorów przemysłowych*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 7/2017 przywołany w przypisie 321, P. Pagh, *The Battle on Environmental Policy Competences; Challenging the Stricter Approach: Stricter Might Lead to Weaker Protection [w:] Reflections on 30 Years of EU Environmental Law*, R. Macrory (red.), Groningen 2006, przywołany np. w przypisie 50).

Po drugie, z braku szerszego wykorzystania dorobku doktryny polskiego prawa ochrony środowiska w zakresie odnoszącym się do prezentowanych zagadnień, przede wszystkim tych zawartych w rozdziałach pierwszym i piątym. Zabrakło moim zdaniem odesłań do prac: Zbigniewa Bukowskiego (*Pozwolenie zintegrowane, Włocławek–Toruń 2004*); M. Górskiego (*Pozwolenie zintegrowane w nowym systemie prawa ochrony środowiska (w:) Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, w: J. Sługocki (red.), Szczecin 2003); Piotra Korzeniowskiego (*Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010); Wojciecha Radeckiego (*Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska pod*

red. W. Radeckiego, Wrocław 2010) oraz Andrzeja Wasilewskiego (*Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej*, w: *Studia z prawa Unii Europejskiej. W piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego* (pod red. S. Biernata), Kraków 2000; *Prawna problematyka ochrony środowiska w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (kwestia granic związania Państw Członkowskich prawem WE*, KPPubl. 2007, Nr 2). Uzasadnione było także uwzględnienie monografii Bartłomieja Kurcza, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, w zakresie w jakim Doktorant analizuje np. rodzaje harmonizacji.

Po trzecie (w nielicznych przypadkach) z błędnego lub nieprecyzyjnego przywołania źródła (np. przypis 9), braku odesłań do artykułów, których treść Autor przytacza w pracy (np. s. 24 fragment dotyczący przypadków przyjmowania aktów prawa pochodnego w procedurze jednomyślności, co wynika z treści art. 192 ust.2 TfUE) albo przywołania niewłaściwego artykułu (np. na s. 21 i 22 art. 115 TfUE zamiast art. 114 TfUE; w przypisie 63 przywołany jest art. 194 ust. 2 TfUE zamiast 192 ust.2 TfUE).

Nie jestem zwolenniczką umieszczania przypisu na końcu dłuższego akapitu i to do kilku źródeł, w sytuacji, gdy z treści zawartych w akapicie wynika raczej potrzeba „rozproszenia” przywołanych na końcu akapitu źródeł (na s. 25 – akapit dotyczący podziału kompetencji UE, w którym Autor m.in. przywołuje proponowany w literaturze podział na kompetencje horyzontalne i wertykalne bez odesłanie w tym konkretnym miejscu do konkretnego źródła).

Pomimo tych zastrzeżeń ostateczna ocena doboru i sposobu wykorzystania przywołanych źródeł jest pozytywna. W szczególności mając na uwadze, że poza w sumie nielicznymi potknięciami, Autor wykazał się dobrym warsztatem naukowym, trafnie dobrał materiał źródłowy i poprawnie metodologicznie go wykorzystał.

Oceniając pracę od strony formalnej podkreślić należy, że prowadzony przez Autora wywód jest zrozumiały, a wnioski właściwie uzasadniane. Praca jest napisana dobrym prawniczym językiem i dobrze się ją czyta. Nie jest jednak pozbawiona uchybień językowych (np.: na s. 8 i 9 „Aarchus” zamiast Aarhus; na s. 17: „poza ochrona środowiska”, zamiast „poza ochroną środowiska”; na s. 28 „klauzul imitujących” zamiast „klauzul limitujących”), stylistycznych (np. na s. 19: „Za podstawę utworzenia polityki środowiskowej..”) czy niefortunnego zwrotu („penalizowania przemysłu” - s. 68), co można oczywiście poprawić przed wydaniem rozprawy w formie książki.

5. Merytoryczna ocena pracy. Sposób rozwiązania problemu badawczego.

Przechodząc do oceny merytorycznej pracy i sposobu rozwiązania problemu badawczego, już na wstępie chciałabym podkreślić, że rozprawa Pana mgr. Jędrzeja Maśnickiego stanowi bardzo wartościową naukowo pozycję, która w moim przekonaniu, po jej publikacji w formie książki, stanowić będzie ważny materiał źródłowy dla podejmowanych badań z zakresu prawa unijnego, w tym unijnego prawa ochrony środowiska.

Zacząć należy od zawartej w części pierwszej (wprowadzenie) analizy tytułowego pojęcia emisji przemysłowych prowadzonej w nawiązaniu do przepisów prawa, orzecznictwa TS UE oraz opinii rzeczników generalnych. Jest ona nie tylko uzasadniona, ale i umiejętnie przeprowadzona. Wyraźnie wskazuje na możliwe zróżnicowane rozumienie tego pojęcia w prawie UE (w określonych kontekstach, stosownie do potrzeby określenia zakresu stosowania danego aktu prawa pochodnego) oraz orzecznictwie. Warto w tej części doprecyzować zawarte na s. 8 stwierdzenie dotyczące implementacji konwencji z Aarhus do prawa Unii Europejskiej - została ona wdrożona do prawa UE między innymi poprzez dyrektywę 2003/4/WE.

Autor słusznie – na potrzeby rozprawy – zawęża zakres pojęcia emisji przemysłowych do emisji z określonych źródeł i do emisji określonych substancji objętych zakresem stosowania dyrektywy IED. Moim zdaniem, w tym miejscu lub w dalszej części rozważań, należałoby także nawiązać do klasycznych pojęć/terminów, takich jak: standard emisyjny, standard jakości środowiska czy zanieczyszczenie, które pozostają w ścisłym powiązaniu z podstawowymi założeniami przepisów określających ochronę przed emisjami przemysłowymi. We wprowadzeniu zawarłabym również wyjaśnienie tytułowego pojęcia „redukcji emisji”, które obecnie kojarzy się przede wszystkim z redukcją emisji gazów cieplarnianych. Także z uwagi na przedmiot omawianej dyrektywy IED, którym jest ustanowienie zasad dotyczących zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom powstającym w wyniku działalności przemysłowej oraz zasad dotyczących kontroli tych zanieczyszczeń, a także zasad mających na celu zapobieganie emisjom oraz, w przypadku braku takiej możliwości, mających na celu ich redukcję oraz zapobieganie wytwarzaniu odpadów, w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości (art. 1 dyrektywy IED).

W rozdziale I Autor analizuje zagadnienie kompetencji Unii Europejskiej do określenia dopuszczalnych poziomów emisji dla instalacji przemysłowych. Czyni to w szerszym kontekście kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska oraz celów, zasad i sposobu wykonywania polityki Unii w tej dziedzinie oraz z uwzględnieniem zagadnień ustrojowych prawa UE: podziału kompetencji Unii na horyzontalne i wertykalne, a w ramach tych ostatnich

na wyłączone, dzielone i wspierające oraz istotnych dla wykonywania kompetencji Unii zasad ustrojowych (w tym zasady przyznania, zasad pomocniczości i proporcjonalności). Te zagadnienia są przedmiotem licznych analiz w literaturze prawniczej, jednak ujęcie Autora, które na ich tle przedstawia problematykę najlepszych dostępnych technik i konkluzji dotyczących BAT jest nowatorskie.

Takie ujęcie umożliwiło także w sposób problemowy przedstawienie w tym rozdziale istotnych - z punktu widzenia stanowienia i stosowania konkluzji dotyczących BAT – zagadnień, w tym tych dotyczących: zakresu swobody działania państw członkowskich, relacji wymogu dążenia do wysokiego stopnia ochrony środowiska do założeń dotyczących określenia i stosowania najlepszych dostępnych technik, a także znaczenia zasad polityki Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska oraz zasad pomocniczości i proporcjonalności dla stanowienia i stosowania konkluzji dotyczących BAT. Analiza zawarta w tym rozdziale jest przemyślana. Autor umiejętnie identyfikuje problemy badacze. Zgodzić się należy z większością sformułowanych wniosków i wyrażonych poglądów.

Objęcie kompetencji Unii w dziedzinie środowiska kategorią kompetencji dzielonych aktualizuje istotne pytanie dotyczące zakresu związania państw członkowskich unijnym prawem ochrony środowiska (w tym omawianą dyrektywą IED). Autor słusznie wskazuje na zakres regulacji i metodę harmonizacji jako determinanty związania państw członkowskich unijnym prawem ochrony środowiska i z tej perspektywy dokonuje prawidłowych ustaleń co do zakresu związania państw członkowskich dyrektywą IED oraz konkluzjami dotyczącymi BAT (s. 31-32). Co prawda nie wskazuje w tym miejscu wyraźnie na podstawę prawną aktu unijnego, jako istotnego kryterium dla określenia uprawnień państw członkowskich do skorzystania z określonych traktatowo tzw. klauzul wzmocnionej ochrony, niemniej problem wyboru podstawy prawnej aktu unijnego nie został pominięty. Autor analizuje go w dalszych rozważaniach, choć już z innej, równie ważnej perspektywy - wskazuje na znaczenie wyboru podstawy prawnej aktu unijnego dla stosowania specyficznych, dla każdej z polityk sektorowych, zasad wskazanych w przepisach kompetencyjnych. Ponieważ problem zakresu związania państw członkowskich unijnym prawem ochrony środowiska jest istotny dla dalszych rozważań, szerzej omówiłabym przesłanki, o których mowa art. 193 TfUE w porównaniu do tych wynikających z art. 114 ust. 4-6 TfUE.

Odnosnie zagadnienia dotyczącego wyboru podstawy prawnej aktu unijnego, Autor słusznie wskazuje na sformułowany w orzecznictwie test „środka ciężkości” i w tym kontekście oraz w nawiązaniu do art. 11 TfUE (zasady integracji), po pierwsze, na „pozycję” celów

środowiskowych realizowanych w ramach innych polityk traktatowych oraz po drugie, z uwagi na podstawę prawną dyrektywy IED (art. 192 ust. 1 TfUE), na potrzebę analizy określonych w art. 191 TfUE celów, zasad i kryteriów realizacji polityki Unii w dziedzinie środowiska i ich znaczenie dla określenia i stosowania konkluzji dotyczących BAT.

Opisując cele polityki Unii w dziedzinie środowiska i ich charakter prawny, Autor trafnie ujmuje ogólny cel polityki środowiskowej, jakim jest dążenie do wysokiego poziomu ochrony środowiska i jego gwarancje w konkluzjach dotyczących BAT wyrażone nie tyle w obowiązku ustanowienia, „technicznie najwyższego możliwego poziomu ochrony”, ile “ustanowienie takiego poziomu ochrony, który jest możliwy do zastosowania również z ekonomicznego punktu widzenia” (s. 40). Zgadzam się z tezą Autora że “konkluzje dotyczące BAT powinny systemowo wpisywać się w cel zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska, również przez to, że wyznaczają poziomy emisji adekwatne do zdolności redukcyjnych instalacji funkcjonujących w ramach sektora objętego zakresem ich zastosowania” (s. 41).

Trafnie również opisuje charakter i znaczenie prawne zasad polityki Unii w dziedzinie środowiska dla działań Unii, a w ich następstwie dla działań państw członkowskich (s. 41-44). Nie można mieć wątpliwości, że stanowią one kryterium ocen prawnych działań UE i mogą stanowić kryterium ocen prawnych działań państw członkowskich wdrażających unijne prawo ochrony środowiska (co w praktyce ma miejsce przede wszystkim na etapie pośredniego stosowania unijnego prawa ochrony środowiska przez prawo krajowe).

Zgodzić się należy z poglądem Autora o roli zasad prewencji i zanieczyszczający płaci dla realizacji celów dyrektywy IED oraz określania w konkluzjach dotyczących BAT poziomów emisji dla wybranych źródeł zanieczyszczeń (s. 44).

Interesujące są stawiane przez Autora pytania dotyczące zakresu zastosowania i normatywnej treści zasady zanieczyszczający płaci oraz ustalenia dotyczące sposobu jej konkretyzacji w reżimie prawnym redukcji emisji przemysłowych określonym w dyrektywie IED oraz w konkluzjach dotyczących BAT. Do analizy zasady zanieczyszczający płaci włączyłabym dodatkowo orzeczenia Trybunału w sprawach ERG I (sygn. C-378/08) i ERG II (sygn. C-379 – 380/08) dotyczące tzw. dyrektywy szkodowej.

Autor także prawidłowo opisuje treść zasady prewencji, jej relacje do zasady przezorności, zasady zanieczyszczający płaci oraz zasady proporcjonalności. W szczególności ważny jest przywołany pogląd Trybunału o obowiązku prawodawcy unijnego dostosowania

„istniejących już środków do standardów wynikających z nowej wiedzy technicznej”, gdy “nowe dane wykażą, że przeciwdziałanie danemu zagrożeniu może być skutecznie zrealizowane dzięki mniej restrykcyjnemu środkowi” (s. 50). Szerszego uzasadnienia wymagałby jednak sformułowany w jego świetle pogląd Autora, zgodnie z którym “zasada prewencji nie sprzeciwia się rewizji konkluzji dotyczących BAT, gdy okaże się, że aktualny stan wiedzy technicznej pozwala na osiągnięcie tych samych efektów środowiskowych, dzięki mniej restrykcyjnym poziomom emisji” (s. 50). Dyrektywa IED ustanawia zasady mające na celu zapobieganie emisjom do powietrza, wody i ziemi oraz, w przypadku braku takiej możliwości, mające na celu ich redukcję oraz zapobieganie wytwarzaniu odpadów, w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości (art. 1). Mniej restrykcyjne poziomy emisji pozostają zasadniczo w sprzeczności z tymi celami.

Ważne i interesujące są ogólne rozważania odnoszące się do zasady przezorności. Zgodzić się należy z przedstawioną przez Autora istotą zasady przezorności, zakresem jej zastosowania i jej znaczenia dla efektywnej realizacji ochrony środowiska poprzez zarządzanie ryzykiem środowiskowym (w tym kontekście przywołane orzecznictwo Trybunału dotyczące testu zasady ostrożności). Natomiast nie do końca przekonuje mnie argumentacja, dlaczego w kontekście konkluzji BAT szczególne znaczenie należy przypisać zasadzie ostrożności i oraz że „spośród trzech przeanalizowanych wyżej zasad, to właśnie zasadzie ostrożności należy przypisać szczególnie istotne znaczenie” (s. 56). Autor po pierwsze, nie uwzględnia w swojej argumentacji treści motywu 2 dyrektywy IED, w którym ustawodawca unijny wskazuje na zasadę „zanieczyszczający płaci” oraz zasadę zapobiegania zanieczyszczeniom, a nie na zasadę przezorności. Po drugie, argumentuje, że „negatywnych skutków prowadzenia danej działalności przemysłowej nie można w pełni przewidzieć”. Nawet jeśli zgodzić się z argumentami, że “wystąpienie negatywnych skutków prowadzenia działalności przemysłowej zależy bowiem również od wielu innych czynników, na które sam operator instalacji ma dość ograniczony wpływ (np. wietrzność, nawilżenie powietrza itd.) oraz że „instalacje przemysłowe stanowią jedynie jedno z licznych źródeł zanieczyszczeń, które wpływa na jakość środowiska naturalnego na danym obszarze” (s. 56), to trudno zaprzeczyć, że eksploatacja instalacji objętych dyrektywą IED stanowi „działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko”, w rozumieniu art. 6 ust.1 ustawy - Prawo ochrony środowiska POŚ, w którym określona została treść zasady prewencji. Dyrektywa IED ma zastosowanie do rodzajów działalności przemysłowej, które powodują zanieczyszczenia (kwalifikowana emisja), czyli “bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie – w wyniku działalności człowieka – substancji,

wibracji, ciepła lub hałasu do powietrza, wody lub ziemi, które może zagrażać zdrowiu ludzi lub jakości środowiska, spowodować szkody materialne, albo obniżenie walorów środowiskowych lub kolizję z innymi uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska” (art.1 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 2 dyrektywy IED). Zasada przezorności dotyczy natomiast działalności „której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane” (art. 6 ust. 2 POŚ). Nie twierdzę, że pogląd Autora jest błędny, w szczególności, że podejście zgodne z zasadą przezorności wzmacnia ochronę środowiska, zobowiązując do działań zapobiegawczych w sytuacji określonej niepewności. Pogląd ten wymaga jednak szerszej, niż przedstawionej w rozprawie, argumentacji.

W tej części pracy Autor słusznie także odnosi się do określonych w art. 193 ust. 3 TfUE kryteriów prowadzenia polityki Unii w dziedzinie środowiska, istotnych z punktu widzenia tematu opracowania, a to: dostępnych danych naukowo-technicznych oraz potencjalnych korzyści i kosztów, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania. Pomija inne określone w tym przepisie kryteria dotyczące warunków środowiska w różnych regionach Unii oraz gospodarczego i społecznego rozwoju Unii jako całości i zrównoważonego rozwoju jej regionów. Czy zdaniem Autora nie mają one znaczenia?

Z uwagi na to, iż w dziedzinie ochrony środowiska, objętej kompetencją dzieloną, zasadniczą sferą aktywności Unii jest stanowienie prawa, a podstawą w tym względzie, m.in zasady: pomocniczości i proporcjonalności, za w pełni uzasadnione uznać należy włączenie do rozważań poświęconych zagadnieniu kompetencji Unii Europejskiej do określenia dopuszczalnych poziomów emisji dla instalacji przemysłowych, problematyki zastosowania tych zasad, w szczególności zasady proporcjonalności. Za uzasadnioną uznaję konkluzję Autora, że „ze względu na strategiczne znaczenie konkluzji dotyczących BAT dla sektorów gospodarki, do których są one dedykowane, brak przeprowadzenia ocen wpływu należy ocenić negatywnie” oraz pogląd o ograniczonym zakresie kontroli konkluzji BAT (decyzji Komisji) przez TS UE z uwagi na „techniczny charakter ustalania wskaźników emisyjności” (s. 65). Dyskusyjny natomiast jest wyrażony przez Autora pogląd, że „w odniesieniu do prawnych instrumentów redukcji emisji przemysłowych (...) środki krajowe, w zakresie w jakim wykraczają ponad minimalny standard określony przez prawodawstwo unijne, są zwolnione z przestrzegania unijnej zasady proporcjonalności” (s. 65). Takie ogólne stwierdzenie, choć oparte na orzeczeniu Trybunału w sprawie C-6/03, nie jest precyzyjne. Po pierwsze dlatego, że w przywołanym przez Autora orzeczeniu (C-6/03) Trybunał wprowadził zastrzeżenie „o ile inne postanowienia traktatu nie znajdują zastosowania” (zob. w tym kontekście wyrok

Trybunału w sprawie C-2/10). Po drugie, w kontekście tego poglądu powstaje zasadnicze pytanie czy wykraczając ponad minimalny standard określony przez prawodawstwo unijne państwo członkowskie stosuje prawo Unii (art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych). Po trzecie, czy w takim razie ciężar oceny zasady proporcjonalności i obowiązek zapewnienia pewnej równowagi różnych interesów jest przeniesiony na państwa członkowskie (zob. sprawę C-293/97, *Standley* i pogląd Trybunału dotyczący oceny zasady proporcjonalności w sytuacji, gdy dyrektywa zawiera elastyczne przepisy „flexible provisions”).

Rozdział II poświęcony został umiejscowieniu “konkluzji BAT na tle innych instrumentów prawnej redukcji emisji, które zostały wprowadzone na mocy prawodawstwa środowiskowego Unii Europejskiej” oraz przedstawieniu zasadniczych wad i zalet “poszczególnych ujęć, wraz z ich klasyfikacją w obszarze emisji przemysłowych” (s. 70).

Autor prowadzi rozważania w nawiązaniu do wyróżnionego podziału regulacji unijnych (dyrektyw) odnoszących się do ochrony jakościowej oraz ochrony przed zanieczyszczeniami i według stosowanego w danej dyrektywie podejścia do osiągnięcia założonych celów.

Wyróżnione zostały przez Autora, z jednej strony podejście rynkowe, czego przykładem jest system handlu uprawnieniami do emisji oraz podejście nakazowe, oparte na ustanowieniu prawnie wiążących poziomów redukcji emisji bądź też dopuszczalnych standardów emisyjnych, z możliwą jego odmianą w postaci podejścia pakietowego. Opis tego ostatniego jest zbyt enigmatyczny. Dlatego szerzej wyjaśniłabym istotę podejścia pakietowego, tym bardziej, że – jak wynika z dalszych rozważań – próba jego wprowadzenia w konkluzjach BAT była podejmowana, ale z ograniczonym skutkiem (s. 78-79). Problem jest interesujący, a rzadko podejmowany w literaturze.

Z drugiej, Autor wyróżnia podejście horyzontalne realizowane z perspektywy stanu elementu środowiska na danym obszarze (dyrektywa CAFE) albo łącznych limitów emisji określonych zanieczyszczeń (krajowe pułapy emisji – dyrektywa NEC) oraz podejście wertykalne realizowane z perspektywy źródeł emisji (“emitorów” - dyrektywa MPC oraz dyrektywa IED).

Przyjęty podział jest klarowny i – moim zdaniem – bardzo odpowiedni dla celów analizy zawartej w tym rozdziale. Rozważania zawarte w tej części pracy mają walor poznawczy i porządkujący. Analiza obejmuje prezentacje obowiązujących rozwiązań prawnych (głównych założeń uwzględnionych dyrektyw), a przyjęty podział pozwala dostrzec różnice w zakresie możliwych sposobów kształtowania emisji lub osiągania celów

środowiskowych w postaci wymagań jakościowych środowiska. Autor nie unika problemowego przedstawienia niektórych zagadnień. Analizuje bowiem istotne zagadnienie wzajemnych powiązań między obowiązkami określonymi w poszczególnych dyrektywach, w tym praktycznie doniosły problem relacji pomiędzy normami emisyjnymi a normami jakości środowiska, który znalazł swój finał w wyroku Trybunału w sprawach połączonych *Stichting Natuur en Milieu i in.* Analizuje także wady i zalety podejścia rynkowego (w zakresie emisji określonych substancji), także jako alternatywny dla podejścia wertykalnego opartego na stosowaniu konkluzji dotyczących BAT (s. 75-77). Wskazuje również na wątpliwości związane z interwencją regulacyjną w funkcjonowanie systemu EU ETS w świetle zasady uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa (s. 74) oraz opisuje mechanizmy elastycznego podejścia w prezentowanych dyrektywach (np. s. 83).

Osobny podrozdział słusznie poświęca relacji między dyrektywą IED, która wyznacza dopuszczalne wielkości emisji, a konkluzjami dotyczącymi BAT, które stanowią materialnoprawną podstawę dla wymaganych pozwoleń. Autor zwraca uwagę m.in. na ważne – tak dla badań podejmowanych w tym obszarze, jak i praktyki – skutki przyjmowania konkluzji dotyczących BAT dotyczące powrotu do podejścia sektorowego kształtowania emisji (s. 100) oraz zmiany formy prawnej i procedury wyznaczania prawnie wiążących poziomów emisji (s. 101).

Wątpliwości, jakie nasuwają się przy lekturze tej części pracy dotyczą fragmentu analizy poświęconej zawartej w dyrektywie IED problematyce ogólnie wiążących zasad, o których mowa w art. 6 dyrektywy IED (s. 94). Odmienna jest - niż wskazuje Autor - geneza zamieszczenia w dyrektywie IED postanowień dotyczących ogólnie wiążących zasad, a także ich znaczenia. Jest ona związana z przewidzianymi w dyrektywie IED dwoma odmiennymi, możliwymi do przyjęcia przez państwa członkowskie, modelami ustalania przez organy krajowe dopuszczalnych norm emisji w oparciu o najlepsze dostępne techniki (BAT) – w toku postępowania administracyjnego albo w przepisach ogólnych dla niektórych kategorii instalacji. „W przypadku przyjęcia ogólnie wiążących zasad, pozwolenie może po prostu zawierać odniesienie do tych zasad” (art. 6 akapit 2 dyrektywy IED). Zdaniem M. Barana pozostawienie wyboru określonej metody państwom członkowskim na etapie implementacji postanowień dyrektywy IPPC/IED wynika z różnych tradycji (praktyk) prawa krajowego w tym zakresie (M. Baran, op.cit.).

Kolejne rozdziały zawierają bardzo interesującą i pogłębioną analizę dotyczącą procesu decyzyjnego mającego na celu przyjęcie konkluzji dotyczących BAT, statusu prawnego konkluzji dotyczących BAT oraz stosowania konkluzji dotyczących BAT, które stanowią materialnoprawną podstawę dla wydawanych pozwoleń w rozumieniu dyrektywy IED (w prawie polskim pozwoleń zintegrowanych). Rozważania zawarte w tych rozdziałach zasługują na wyróżnienie, tak z uwagi na ich przedmiot, stawiane w ich toku ważne naukowo pytania, jak i sposób ich przedstawienia.

W rozdziale III przedstawiono zagadnienie związane ze stanowieniem konkluzji BAT, które Autor słusznie postrzega jako kluczowe, „a zarazem najmniej rozpoznane zagadnienie związane z tworzeniem norm prawa ochrony środowiska” (s. 101). Autor poddaje w tym rozdziale weryfikacji hipotezę “zgodnie z którą większy stopień zaangażowania interesariuszy zewnętrznych w przygotowywanie projektu aktu sprzyja podejmowaniu rozstrzygnięć o bardziej merytorycznym charakterze oraz minimalizuje wagę czynników politycznych. Założenie takie przyświeca bowiem określonej w dyrektywie IED organizacji procesu zbierania danych” (s. 15). Wysoko oceniam sposób przedstawienia tej problematyki i uwzględnienie analizy empirycznej.

Analiza rozpoczyna się od przedstawienia przyczyn formalizacji sposobu przeprowadzenia procesu sewilskiego i wprowadzenia kilku istotnych zmian dotyczących sposobu przygotowania dokumentów referencyjnych BAT (s. 105-110). Następnie Autor analizuje rodzaje dokumentów referencyjnych BAT (wertykalne obejmujące swym zakresem poszczególne sektory przemysłu oraz horyzontalne, czyli międzysektorowe – s. 110-113). Dalsza zasadnicza analiza koncentruje się na stanowieniu konkluzji dotyczących BAT. W kolejności analizie poddane zostały: a) etapy i harmonogram procesu sewilskiego, b) rola technicznych grup roboczych w procesie przyjęcia dokumentu referencyjnego BAT, c) skład i kompetencje Forum art. 13 (forum wymiany informacji między państwami członkowskimi, zainteresowanymi branżami, organizacjami pozarządowymi promującymi ochronę środowiska oraz Komisją) oraz d) przyjęcie decyzji dotyczących konkluzji BAT w trybie tzw. procedury sprawdzającej (s. 113-148).

Autor zgodnie z przyjętym założeniem (s. 104) bardzo umiejętnie konfrontuje założenia normatywne tego procesu decyzyjnego z dotychczasową praktyką odzwierciedloną w treści protokołów z posiedzeń Forum art. 13, Komitetu art. 75 oraz samej treści już przyjętych konkluzji dotyczących BAT, którą prezentuje także w formie tabel lub wykresów. Takie ujęcie

umożliwiło odpowiedź na sformułowane przez Autora ważne pytania, dotyczące wpływu „procesu sewilskiego” na ostateczną treść konkluzji dotyczących BAT, zasadności rozróżnienia etapów procesu mającego na celu przyjęcie konkluzji dotyczących BAT na „techniczny” proces sewilski oraz „polityczny” proces stanowienia konkluzji dotyczących BAT w ramach procedury sprawdzającej oraz stopnia „w jakim proces sewilski” i przyjęte na jego podstawie prawnie niewiążące dokumenty referencyjne BAT pozwalają na legitymizowanie decyzji wykonawczej – konkluzji dotyczących BAT? (s. 104).

Rozdział ten stanowi nie tylko kompendium wiedzy na temat procedury przyjęcia konkluzji dotyczących BAT który, jak słusznie ocenia Autor, jest „unikalnym w obszarze całej legislacji środowiskowej, przykładem wykorzystania wiedzy eksperckiej oraz połączenia procesu o charakterze technicznym z czynnikami politycznymi” (s. 14-15), ale i uzasadnieniem dla dokonanej przez Niego oceny odejścia od wyznaczania prawnie wiążących poziomów emisji w formie aktu przyjmowanego w ramach zwykłej procedury prawodawczej na rzecz aktu wykonawczego.

W rozdziale IV Autor poddaje analizie znaczenie prawne dokumentów referencyjnych BAT oraz status prawny konkluzji dotyczących BAT.

Autor zaczyna analizę od przedstawienia statusu prawnego dokumentów referencyjnych BAT. Słusznie zauważa, że potrzeba jej przeprowadzenia wynika z faktu, że nie dla wszystkich sektorów przyjęte zostały konkluzje dotyczące BAT (s.144). Dokumenty referencyjne BAT adresowane do państw członkowskich, odmiennie niż konkluzje dotyczące BAT, nie mają statusu powszechnie wiążącego aktu normatywnego, niemniej zawierają „omówienie stanu wiedzy technicznej w dziedzinie najlepszych dostępnych technik” (C-473/07, pkt 30) w danym sektorze. Mają one ułatwić ustalenie warunków eksploatacji instalacji w wydawanych przez organy pozwoleń (zob. także art. 3 pkt 11 dyrektywy IED). Zgodzić się należy z dokonaną przez Autora, na podstawie orzecznictwa TS UE, oceną znaczenia dokumentów referencyjnych BAT w procesie interpretacji prawa pochodnego, a także jako pomocniczego źródła informacji. Jedyna uwaga do tej części pracy to brak wskazania jaka jest różnica – w ocenie Autora – dokumentów referencyjnych BAT (BREF) w reżimie IPPC i IED (na s. 144 Autor wskazuje, że „w obiegu prawnym pozostają zatem zarówno dokumenty referencyjne BAT opracowane jeszcze zgodnie z reżimem prawnym określonym przez dyrektywę IPPC, jak i konkluzje dotyczące BAT przyjęte przez Komisję Europejską w formie decyzji wykonawczych na podstawie upoważnienia zawartego w dyrektywie IED”).

Na uznanie zasługuje zawarta w tej części pracy analiza dotycząca konkluzji BAT jako decyzji wykonawczej Komisji (s. 156-173). Autor koncentruje analizę na istotnym problemie swobody regulacyjnej Komisji Europejskiej i kryteriów (standardów) ją wyznaczających w świetle warunków wykonywania uprawnień wykonawczych Komisji wynikających z orzeczeń TS UE, zapadłych przed zmianą wprowadzoną Traktatem z Lizbony oraz po jej wprowadzeniu, a także wprowadzonego Traktatem z Lizbony podziału na akty wykonawcze i akty delegowane. Analiza prowadzona jest w nawiązaniu do istotnych zagadnień prawa unijnego o charakterze systemowych: źródeł prawa UE, zasady równowagi instytucjonalnej i zakresu materii regulowanej aktami nieustawodawczymi, podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie oraz zdecentralizowanego wykonywania unijnego prawa ochrony środowiska. W kontekście analizowanych poglądów i przedstawionych trudności co do rozgraniczenia zakresu regulacji będących przedmiotem aktów wykonawczych i aktów delegowanych Doktorant podejmuje udaną próbę oceny, czy konkluzje BAT powinny być przyjmowane jako akt wykonawczy (s. 173-180). W nawiązaniu do trójstopniowego testu wskazanego w orzecznictwie Trybunału analizuje czy decyzja wykonawcza Komisji przyjmująca konkluzje BAT: 1) realizuje zasadnicze, ogólne cele dyrektywy IED; 2) jest niezbędna lub przydatna do realizacji celów dyrektywy IED oraz 3) czy nie uzupełnia ani też nie zmienia treści dyrektywy IED; niektórych, innych niż istotne, elementów aktu ustawodawczego (s. 175).

Za cenną i w pełni uzasadnioną uznaję dokonaną przez Autora ocenę konkluzji dotyczących BAT przez pryzmat po pierwsze, zakresu regulowanych w ramach konkluzji BAT zanieczyszczeń względem reżimu regulowanego w dyrektywie IED i skutków rozszerzania tego zakresu w konkluzjach dotyczących BAT dla stosowania standardów emisyjnych określonych w załącznikach do tej dyrektywy. Po drugie, modelowego rozróżnienia między materią zastrzeżoną dla aktów ustawodawczych i zarezerwowaną dla aktów nieustawodawczych. Po trzecie, (braku) możliwości zapewnienia przez przyjęte konkluzje dotyczące BAT jednolitej, w ramach Unii, realizacji (wykonania) celów dyrektyw IED z uwagi na wynikający z treści konkluzji dotyczących BAT i pozostawiony właściwym organom ochrony środowiska zakres uznania. W kontekście przeprowadzonej analizy i jej wyników za trafną uznać należy konkluzję dotyczącą kierunku ewolucji tworzenia prawa Unii Europejskiej.

Ostatni rozdział zawiera szczegółową analizę kluczowych zagadnień związanych ze stosowaniem konkluzji dotyczących BAT oraz dyrektywy IED przez organy ochrony

środowiska. Analiza przenosi rozważania – w niezbędnym zakresie – na poziom regulacji krajowych.

Autor rozpoczyna analizę od kwestii: zdecentralizowanego stosowania prawa unijnego, obowiązków organów administracji wynikających z zasady pierwszeństwa prawa UE, sformułowanej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej zasady legalizmu, rozszerzonej o elementy prawa unijnego, a także zagadnienia bezpośredniego stosowania decyzji, jako aktów prawa pochodnego.

W nawiązaniu do możliwych sytuacji zdecentralizowanego stosowania prawa unijnego przez organy administracji przy wykorzystaniu krajowych reguł proceduralnych (prawo unijne może stanowi bezpośrednią lub pośrednią materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej), Autor trafnie wskazuje na konkluzje BAT wydane w formie aktów wykonawczych Komisji Europejskiej jako materialnoprawną podstawę podejmowania decyzji administracyjnych (w prawie polskim pozwoleń zintegrowanych) oraz na obowiązki organów ochrony środowiska, pełniących funkcję organów unijnych, wynikające z zasady pierwszeństwa, z jednej strony, z drugiej na dokumenty referencyjne BAT, które nie mają charakteru aktów normatywnych, ale powinny pozostawać punktem odniesienia przy wydawaniu pozwoleń.

Z kolei w nawiązaniu do dualistycznej natury decyzji (opartej na kryterium jej adresata) przekonująco uzasadnia, że dla scharakteryzowania skutków prawnych decyzji wykonawczych ustanawiających konkluzje BAT, kryterium adresata decyzji (państwa członkowskie) nie jest odpowiednie (s. 191).

Kolejne części tego rozdziału dotyczą praktycznych aspektów stosowania konkluzji BAT określonych w decyzji wykonawczej Komisji opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym.

W polskim porządku prawnym koncepcja zintegrowanej ochrony przed zanieczyszczeniami przemysłowymi będąca przedmiotem dyrektywy IPPC zastąpionej obecną dyrektywą IED – na etapie stanowienia – nastąpiła w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska. Podstawową instytucją prawną, która ma zapewnić realizację celu dyrektywy IED jest pozwolenie zintegrowane, które z punktu widzenia przedmiotowego obejmować ma całość oddziaływań instalacji na środowisko (zintegrowana ochrona środowiska w ujęciu wewnętrznym), z punktu widzenia podmiotowego dotyczy rodzajowo określonych w rozporządzeniu ministra właściwego ds. środowisk instalacji, o kwalifikowanym oddziaływaniu na środowisko (art. 201 ust. 1 i 2 POŚ). Pozwolenia zintegrowane powszechnie

uznaje się za pozwolenie w rozumieniu art. 3 pkt 7 dyrektywy IED. Tak też kwalifikuje je Doktorant.

Autor analizując konkluzje BAT jako odniesienie dla określenia warunków pozwolenia zintegrowanego w pierwszej kolejności wskazuje na prawnie doniosły skutek publikacji decyzji wykonawczej zawierającej konkluzje dotyczące BAT w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej wyrażony w obowiązku organu ochrony środowiska przeprowadzenie analizy warunków pozwolenia zintegrowanego dla instalacji objętych zakresem zastosowania właściwymi konkluzjami dotyczącymi BAT (art. 215 POŚ), której efektem może być obowiązek aktualizacji (zmiany) pozwolenia.

Następnie analizuje kluczowe, Jego zdaniem, zagadnienia dla bezpośredniego stosowania konkluzji BAT (przyjętych w decyzji wykonawczej Komisji) przez organy ochrony środowiska. Po pierwsze, kwestie kwalifikacji prawnej instalacji do kategorii tzw. instalacji nowych lub tzw. instalacji istniejących, która ma istotne znaczenie z uwagi na różnicowanie w konkluzjach BAT wymagań w zakresie ochrony środowiska (ustanawianych poziomów emisji) dla obu kategorii. Po drugie, kwestie wyznaczania przez organy krajowe właściwych poziomów emisji, a to w związku z wynikającym z treści konkluzji BAT (w których określone mogą być widełkowe poziomy emisji) zakresem uznania oraz w związku z możliwością stosowania, w określonych przypadkach, łagodniejszych lub surowszych standardów. Po trzecie, kwestie odstępstwa od stosowania konkluzji BAT jako wyrazu równoważenia, w indywidualnych przypadkach, racji środowiskowych i ekonomicznych.

Analiza zawarta w tym rozdziale zasługuje na wysoka ocenę. Doktorant dostrzega problemy wynikające z braku uniwersalnej definicji „instalacji nowych” i „instalacji istniejących”. Wskazując na pierwsze pozwolenie uzyskane przed datą publikacji decyzji wykonawczej Komisji, jako kryterium odróżnienia instalacji nowej od instalacji istniejącej, słusznie interpretuje to pojęcie (pozwolenie) w świetle wymogu autonomicznej wykładni pojęć prawa UE, które służy zapewnieniu jednolitego stosowania prawa Unii. Zgodzić się należy z ważnymi ustaleniami Doktoranta co do granic uznania organów ochrony środowiska w określaniu właściwych poziomów emisji w pozwoleniach zintegrowanych. Na uwagę zasługuje także dokonana przez Doktoranta interpretacja przesłanek odstępstw od stosowania poziomów emisji przewidzianych w konkluzjach BAT, w nawiązaniu do omówionych ogólnych zasad stosowania wyjątków w prawie Unii Europejskiej.

Dodać należy, że analizowane w tym rozdziale zagadnienia mają także kluczowe znaczenia dla zapewnienia dyrektywie IED i konkluzjom BAT pełnej efektywności w krajowych porządkach prawnych.

Lektura tej części pracy pozwala na sformułowanie nielicznych uwag: a) w jednostkowych przypadkach brak bliższego odniesienia się do przywołanego poglądu z piśmiennictwa (na s. 197 przywołany pogląd dotyczący formy prawnej informowania prowadzącego instalacje o wynikach przeprowadzonej analizy na podstawie art. 215 POŚ i środków ochrony prawnej); b) w rozważanych poświęconych odstępstwom od konkluzji BAT na podstawie art. 15 ust. 4 IED, Autor porusza m.in. kwestię kontroli sądowej rozstrzygnięć administracji wskazując na bezpośredni skutek dyrektyw, na który mogłaby się powołać jednostka bezpośrednio narażona na występowanie dodatkowych emisji zanieczyszczeń; przywołuje sprawy *Wells* (sygn. C-201/02) oraz *Dieter Janecek* (sygn. C-237/07), s. 225; pomija natomiast – istotną w sprawach środowiskowych – kwestię obiektywnego bezpośredniego skutku.

Przed konkluzją zwrócę uwagę na trzy ogólne kwestie. Pierwsza dotyczy braku chronologicznego przedstawienia unijnego ustawodawstwa w zakresie zintegrowanej ochrony przed emisjami, co m.in. pozwoliłoby na bliższe określenie przywoływanej w pracy dyrektywy IPPC (i poprzedzającej ją dyrektywy 96/61/WE). Druga, braku szerszych rozważań nt. zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska. Koncepcja ta jest szeroko dyskutowana w literaturze polskiej i zagranicznej, a jej przedstawienie umożliwiłoby ocenę konkluzji BAT w świetle zróżnicowanych aspektów tej zasady. O jednym (strukturalnym) Autor pisze wskazując na skutki przyjmowania konkluzji dotyczących BAT dotyczące powrotu do podejścia sektorowego kształtowania emisji. Drugi przewija się w toku rozważań (potrzeba ochrony środowiska i kontroli oddziaływania na środowisko w sposób kompleksowy i uwzględnieniem wzajemnych oddziaływań pomiędzy elementami środowiska). Trzeci, choć także widoczny jest w analizie, to nie jest wyraźnie uwypuklony. Chodzi o proceduralny wymiar integracyjnego podejścia do ochrony środowiska, który wymaga udziału różnych zainteresowanych podmiotów nie tylko w procedurze przyjmowania konkluzji BAT (to jest przedmiotem analizy), ale i wydawania przez organy krajowe pozwoleń zintegrowanych w ramach postępowania wymagającego udziału społeczeństwa i ich kontroli przez sądy krajowe.

Interesujący byłby także pogląd Autora, jakie znaczenie prawne mogą mieć dokumenty referencyjne BAT czy konkluzje dotyczące BAT przyjęte w formie decyzji Komisji na wcześniejszych etapach procesu inwestycyjnego, a to w świetle art. 66 ust. 5 ustawy z dnia 3 października 2008 r o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zgodnie z którym „jeżeli planowane przedsięwzięcie jest związane z użyciem instalacji objętej

obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać porównanie proponowanej techniki z najlepszymi dostępnymi technikami”.

W mojej ocenie rozprawa doktorska Pana Jędrzeja Maśnickiego stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Wybór tematu opracowania i sposób jego przedstawienia oceniam bardzo wysoko. Autor niewątpliwie wykazał się wiedzę teoretyczną i praktyczną z zakresu prawa unijnego, w tym unijnego prawa ochrony środowiska oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia badań naukowych.

Podkreślić należy wielowątkowość prowadzonej analizy i umiejętność problemowego ujmowania omawianych zagadnień. Doktorant wykazał się bardzo dobrą znajomością poruszanych zagadnień oraz umiejętnością formułowania wniosków w toku wywodów oraz w podsumowaniu całej rozprawy, które należy podzielić. Przyjęty przez Autora cel rozprawy został bardzo dobrze zrealizowany. Zgłoszone w recenzji uchybienia formalne oraz uwagi szczególne i ogólne nie wpływają na wysoką ocenę zawartej w pracy merytorycznej analizy. Praca, moim zdaniem, po jej publikacji będzie ważnym źródłem dla podejmowanych badań w dziedzinie prawa ochrony środowiska, choć nie wyłącznie.

Konkluzja

W konkluzji uważam, że rozprawa doktorska Pana Jędrzeja Maśnickiego pt. „Redukcja emisji przemysłowych poprzez stosowanie konkluzji dotyczących najlepszych dostępnych technik w świetle wymagań prawa Unii Europejskiej” spełnia wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.) w zw. z art. 175 ustawy z dnia z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669). Dlatego opowiadam się za przyjęciem rozprawy i za dalszymi czynnościami w procedurze.

Kraków, dnia 12 listopada 2018 r.

