

Dr Zbigniew Bukowski

Centrum Prawa Ekologicznego we Wrocławiu
Akademia Bydgoska im. Kazimierza Wielkiego,
Zakład Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska

OPINIA

o ustawie o zmianie ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest. (druk senacki nr 844)

I. Uwagi ogólne.

1. Ustawa przyjęta przez Sejm niewiele różni się od projektu rządowego (druk nr 3387). Wprowadzone zostały trzy zmiany – dwie w trakcie prac w ramach I czytania i jedna w trakcie III czytania. Pierwsza ze zmian ogranicza się do uzupełnienia w odnośniku do ustawy w punkcie drugim o publikację dyrektywy w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – Polskie wydanie specjalne. Zmiana ta ma więc typowy charakter formalny. Druga zmiana przyjęta w trakcie prac sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa spowodowała przereformowanie brzmienia wprowadzanego do ustawy nowego artykułu 7b, a w nim ustępu 1, który w wersji rządowej był wyjątkowo nieprecyzyjny (problem – „wyjątków dopuszczonych w ustawie” – wyjątki do wprowadzania azbestu czy do kar?). Trzecia zmiana podjęta w trakcie III czytania dotyczy tego samego artykułu i polega na poszerzeniu rodzajów kar, jakim podlegać mogą osoby naruszające przepisy ustawy. Rozszerzenie objęło mniej rygorystyczne kary od pozbawienia wolności (co przewidywał projekt rządowy) – karę grzywny oraz ograniczenia wolności. Wszystkie wprowadzone przez Sejm zmiany uznać należy za słuszne.

2. Azbest znany jest człowiekowi od ok. 6500 lat, przez ostatnie 3000 lat stosowany był powszechnie dla różnych celów, m.in. dodawany był do tkanin, papieru, knotów do świec. W XX wieku znalazł zastosowanie w budownictwie, lotnictwie, marynarce i motoryzacji. Azbest powszechnie stosowany był także w Polsce. Szacuje się, że w różnych obiektach wykorzystano ok. 1,5 mld m² dekarских płyt azbestowo-cementowych o

zawartości azbestu 10-15% oraz tysiące metrów ściennych płyt izolacyjnych o zawartości azbestu 50-70%. Wyroby z udziałem azbestu produkowało w Polsce 9 fabryk.

Pierwsze sygnały o szkodliwości azbestu pojawiły się w latach 30-tych w Anglii i Stanach Zjednoczonych. Dalsze badania doprowadziły do umieszczenia go na liście najbardziej szkodliwych substancji Klubu Rzymskiego (na trzeciej pozycji) oraz uznaniu przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) za rakotwórczy. Bezpośredni kontakt z azbestem, a raczej wydzielanym pyłem powoduje azbestozę oraz międzybłonniaka opłucnej - złośliwy nowotwór.

3. Problematyka ochrony przed azbestem jest stosunkowo obszernie uregulowana w prawie Wspólnoty Europejskiej. Pierwsze regulacje w tym zakresie wprowadzone zostały na podstawie dyrektywy Rady nr 76/769/EEC z 27 lipca 1976 r. w sprawie ograniczeń w handlu i stosowaniu niektórych niebezpiecznych substancji i preparatów. Dyrektywa ta ogranicza lub całkowicie zakazuje wprowadzania na rynek i stosowania najbardziej niebezpiecznych substancji chemicznych. Jej celem są:

- 1.ochrona ludzi przed niebezpiecznymi substancjami i preparatami,
- 2.ochrona środowiska przed działaniem substancji i preparatów charakteryzujących się ekotoksycznością lub zanieczyszczających środowisko,
- 3.przywrócenie, zachowanie i podniesienie jakości ludzkiego życia,
- 4.ujednoczenie w poszczególnych krajach warunków dotyczących handlu i stosowania niebezpiecznych substancji i preparatów, ponieważ warunki te są przeszkodą w handlu oraz bezpośrednio wpływają na tworzenie i funkcjonowanie wspólnego rynku.

W dyrektywie tej wprowadzono ramy zakazów dotyczących substancji i preparatów chemicznych. Podlegają one ograniczeniom w handlu i stosowaniu. W dyrektywie enumeratywnie wymieniono restrykcje dotyczące chemikaliów. Ogólnym wyjątkiem od ograniczeń jest handel i użycie substancji dla celów badawczych i analitycznych.

Pierwotnie na liście znajdowały się 2 pozycje obejmujące 4 rodzaje substancji i preparatów, dziś lista liczy już kilkadziesiąt pozycji. Znajdują się na niej m.in. PCB (polichlorowane dwufenyle z wyjątkiem mono- i dwuchlorowanych dwufenyli), PCT (polichlorowane trójfenyle), monomer chlorku winylu, benzen, włókna azbestowe, w tym

krocidolit (azbest niebieski), kadm, węglany ołowiu, siarczany ołowiu, związki rtęci, związki arsenu, związki cynoorganiczne, monometylo-czterochlorodwufenylometan.

Dyrektywa ma charakter ramowy i na jej podstawie wydawane są dyrektywy pochodne wprowadzające konkretne substancje na listę.

Dyrektywa w głównej mierze została implementowana do polskiego prawa przez rozporządzenie wykonawcze do ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych – rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 5 lipca 2004 r. w sprawie ograniczeń, zakazów lub warunków produkcji, obrotu lub stosowania substancji niebezpiecznych i preparatów niebezpiecznych oraz zawierających je produktów (Dz.U. Nr 168, poz.1762).

4. Problematyki azbestu dotyczą następujące dyrektywy zmieniające i dostosowujące dyrektywę Rady nr 76/769/EEC do postępu technicznego:

- dyrektywa Rady 83/478/EEC z dnia 19 września 1983 r. zmieniająca po raz piąty dyrektywę Rady 76/769/EEC. Ograniczyła ona handel i użycie krocidolitu (niebieskiego azbestu) oraz produktów zawierających włókna krocidolitu;
- dyrektywa Rady 85/610/EEG z dnia 20 grudnia 1985 r. zmieniająca po raz siódmy dyrektywę Rady 76/769/EEG;
- dyrektywa Komisji 91/659/EEG z dnia 3 grudnia 1991 r. dostosowująca do postępu technicznego załącznik I do dyrektywy Rady 76/769/EEG;
- dyrektywa Komisji 1999/77/WE z dnia 26 lipca 1999 r. dostosowująca po raz szósty do postępu technicznego załącznik I do dyrektywy Rady 76/769/EEG.

Dyrektywy te wprowadzały coraz bardziej rygorystyczne ograniczenia i zakazy odnoszące się zarówno do samego azbestu, jak i produktów go zawierających. Zwrócić można uwagę, że proces eliminowania azbestu rozłożony został na ponad 20 lat (biorąc pod uwagę, że ostatnia z wymienionych powyżej dyrektyw wchodzi w życie w stosunku do państw członkowskich z dniem 1 stycznia 2005 r.).

5. Ponadto w drugiej połowie lat 80-tych XX wieku ukazała się specjalna dyrektywa odnosząca się do azbestu. Była to dyrektywa Rady z 19 marca 1987 r. nr 87/217/EEC w sprawie zapobiegania i ograniczania zanieczyszczenia środowiska przez azbest. Akt ten wiązał się z umieszczeniem azbestu pod względem badań odnośnie toksyczności i

potencjalnie znaczącego wpływu na zdrowie ludzkie i środowisko na liście zanieczyszczeń pierwszej kategorii zagrożenia. Celem tej dyrektywy było ustanowienie środków zaradczych i uzupełnienie unormowań dotychczas obowiązujących o zabezpieczeniu przed i ograniczeniu zanieczyszczenia azbestem w celu ochrony zdrowia ludzi i środowiska.

Państwa członkowskie zobligowane zostały do podjęcia niezbędnych środków w celu zapobieżenia lub ograniczenia u źródła emisji azbestu do powietrza i środowiska wodnego oraz ilości stałych odpadów azbestu. Na wprowadzenie tych środków pozostawiono zakładom przemysłowym odpowiednią ilość czasu.

Dyrektywa szczegółowo określała normy emisji azbestu do powietrza, zasady postępowania ze ściekami i odpadami zawierającymi azbest oraz przy rozbiórce budynków, konstrukcji i instalacji zawierających azbest. W stosunku do używania azbestu zastosowano zasadę BATNEEC – stosowania najlepszych dostępnych technologii, nie pociągających za sobą nadmiernych kosztów. Normy emisji azbestu do powietrza ustalono na poziomie 0,1 miligrama na 1 metr sześcienny. Zwolniono z tej normy zakłady emitujące mniej niż 5000 metrów sześciennych gazów odlotowych na godzinę, o ile emitują nie więcej niż 5 gramów azbestu na godzinę. W zakresie ochrony wód postanowiono, iż ścieki powstające przy produkcji cementu azbestowego, papieru azbestowego i płyt azbestowych muszą znajdować się w obiegu zamkniętym. W niektórych przypadkach zrzut ścieków jest dopuszczalny, o ile nie zawierają więcej niż 30 gramów zawiesiny ogólnej na 1 metr sześcienny.

Dla emisji azbestu do powietrza i zrzutów w ściekach do wód wprowadzony został jednolity system monitoringu w całej Wspólnocie. Ponadto zobowiązano państwa członkowskie do podjęcia środków zaradczych, tak aby działania związane z wykorzystywaniem produktów zawierających azbest nie powodowały znaczącego zanieczyszczenia środowiska przez włókna lub pył azbestowy. Środki ochronne dotyczące muszą także rozbiórki budynków, konstrukcji i instalacji zawierających azbest oraz usuwania z nich azbestu.

Szczególne regulacje dotyczą transportu i składowania odpadów zawierających włókna lub pył azbestowy. Konieczne jest tu zapewnienie, iż włókna te i pył będą składowane w miejscach do tego przeznaczonych, a przy transporcie i składowaniu nie będą uwalniane do środowiska.

6. Projektowana ustawa ma na celu zgodnie z uzasadnieniem dostosowanie polskiego prawa do dyrektywy Komisji 1999/77/WE z dnia 26 lipca 1999 r. dostosowująca po raz szósty do postępu technicznego załącznik I do dyrektywy Rady 76/769/EWG (Dz.Urz. WE L 207 z 6.08.1999 r.). Dyrektywa ta składa się z preambuły, czterech artykułów oraz załącznika. W preambule w piętnastu punktach podano przyczyny jej podjęcia. Skupiono się w niej na przedstawieniu zagrożeń powodowanych przez azbest dla ludzkiego zdrowia oraz historii wprowadzania we Wspólnocie regulacji dotyczących azbestu. Wskazano też na dostępność surogatów azbestu oraz produktów alternatywnych zaklasyfikowanych jako substancje nie powodujące nowotworów i mniej szkodliwe.

Najistotniejsze znaczenie ma załącznik do dyrektywy, ponieważ to on określa zakazy i ograniczenia. Określono w nim dwa typy substancji podlegających ograniczeniom. Po pierwsze krocydolit, amozyt, antofillit, aktynolit, tremolit wraz z określeniem ich numerów CAS (jest to numer przypisany substancji przez Chemical Abstract Service (CAS), pomagający w identyfikacji substancji). Przyjęto, że wprowadzanie do obrotu i stosowanie wymienionych substancji oraz zawierających je, świadomie dodanych, produktów jest zabronione. Po drugie chryzotyl (CAS nr 12001-29-5), którego wprowadzanie do obrotu i stosowanie oraz zawierających go, świadomie dodanych, produktów jest także zabronione. Jednakże w stosunku do chryzotyli dopuszczono odstępstwo w odniesieniu do dopuszczonych do użytku diafragm istniejących instalacji elektrolitycznych do momentu zakończenia okresu ich użytkowania lub udostępnienia niezawierających azbestu zamienników, w zależności która z tych sytuacji nastąpi wcześniej.

W stosunku do wszystkich form azbestu określonych w dyrektywie zezwolono jednakże państwom członkowskim na umożliwienie używania produktów zawierających włókna azbestowe, które zostały zainstalowane i/lub były używane przed wejściem dyrektywy w życie (przed 26 sierpnia 1999 r.) do czasu, gdy zostaną usunięte lub skończy się okres ich użytkowania. Zarazem państwa mogą także z tej derogacji nie skorzystać (motywując to ochroną zdrowia). Natomiast w przypadku wprowadzenia tej derogacji wymagane jest oznakowanie produktów zawierających azbest zgodnie z przepisami ustanowionymi w załączniku II do dyrektywy 76/769/EWG.

7. W Polsce problematyka ochrony przed azbestem uregulowana jest w ustawie z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 3, poz. 20 z późn. zm.). Jest to w ogóle pierwszy tej rangi akt prawny wydany od II wojny światowej wprowadzający zakaz stosowania danej substancji ze względu na ochronę zdrowia i życia ludzi oraz ochronę środowiska. 19 czerwca 1997 r. Sejm RP uchwalił także rezolucję w sprawie programu wycofania azbestu z gospodarki. W następstwie przyjęcia ustawy z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest zakaz produkcji na terenie Polski wyrobów zawierających azbest wszedł w życie 28 września 1998 r., a 28 marca 1999 r. zakaz obrotu nimi.

8. Prace nad projektem ustawy toczyły się w tempie błyskawicznym. Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 21 października 2004 r., I czytanie odbyło się w Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa 4 listopada 2004 r., II czytanie na posiedzeniu Sejmu w dniu 24 listopada 2004 r., III czytanie 25 listopada 2004 r. Tempo tych prac związane było z krótkim pozostałym Polsce okresem na wprowadzenie wymogów określonych przez prawo wspólnotowe – regulacja ma zacząć obowiązywać z dniem 1 stycznia 2005 r. Biorąc pod uwagę dalsze prace legislacyjne nad ustawą spodziewać się należy ukazania jej w Dzienniku Ustaw ok. 15-20 grudnia 2004 r. Wskazać tu należy na wyjątkowo krótki okres „vacatio legis”, a z drugiej strony wyjątkowo rygorystyczne wprowadzane przez ustawę unormowania. Dotyczą one co prawda niewielkiej liczby podmiotów gospodarczych, ale można wyrazić wątpliwość czy taka sytuacja nie stanowi jednak naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego, które winno z odpowiednim wyprzedzeniem podawać wprowadzanie nowych zakazów i obowiązków w życie zainteresowanym adresatom. Wykorzystać w tym celu można było chociażby derogacje od bezwzględnych wymogów określonych w dyrektywie zawarte w załączniku w punkcie 6.2 (patrz punkt szósty opinii – ostatni akapit).

II. Uwagi szczegółowe.

Art. 1 ustawy

Punkt 1

Przepis ten zawiera odnośniki do prawa wspólnotowego regulującego zagadnienia określone w ustawie o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest. Odniesiono się jednakże

tylko do regulacji właśnie wprowadzanych do ustawy, pomijając inne istniejące związane z kwestią bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest.

Propozycja:

W odnośniku nr 1 dodać po punkcie 1) punkt 2) o treści:

„2) dyrektywy 87/217/EWG z dnia 19 marca 1987 r. w sprawie ograniczania zanieczyszczenia środowiska azbestem i zapobiegania temu zanieczyszczeniu (Dz.Urz. WE L 85 z 28.3.1987);”

natomiast aktualny punkt drugi stałby się punktem trzecim.

Punkt 3

Regulacja ta wprowadza do ustawy przepisy karne, nie występujące w niej do tej pory. Wprowadzenie tak rygorystycznych zakazów, jak te znajdujące się w ustawie, wymaga w oczywisty sposób określenia sankcji za ich nieprzestrzeganie. Stąd regulację tę należy ze wszech miar uznać za słuszną. Jednakże biorąc pod uwagę sposób redagowania przepisów karnych należy ją przeformułować w odniesieniu do art. 7b ust.1 – dodając przed słowem grzywny słowo karze.

Propozycja:

„1. Kto wbrew przepisom ustawy wprowadza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej azbest lub wyroby zawierające azbest, podlega karze grzywny, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

III. Wnioski.

Celem nowelizacji ustawy jest dostosowanie polskich przepisów dotyczących azbestu do wymogów prawa Wspólnoty Europejskiej. Jego podjęcie jest konieczne dla implementacji przepisów dyrektywy Komisji 1999/77/WE z dnia 26 lipca 1999 r. dostosowująca po raz szósty do postępu technicznego załącznik I do dyrektywy Rady 76/769/EWG (Dz.Urz. WE L 207 z 6.08.1999 r.). Zwrócić jednakże należy uwagę na niewykorzystanie szansy wprowadzenia derogacji od wymogów dyrektywy (możliwych na podstawie punktu 6.2 załącznika do dyrektywy), co wobec błyskawicznego tempa wprowadzenia ustawy w życie może przyczynić się do problemów w polskim przemyśle wykorzystującym urządzenia zawierające azbest. Proponowane w niniejszej opinii poprawki mają charakter formalny.

Chełmno, 25 listopada 2004 r.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autora.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2004

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy - Kancelarii Senatu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.