

Agnieszka Skorupińska, adwokat, counsel, lider Praktyki Prawa Ochrony Środowiska, CMS



Dalsze obostrzenia dla Polskiej energetyki związane z publikacją konkluzji BAT dla LCP - jak ich uniknąć?

W dniu 17 sierpnia 2017 r. opublikowany został dokument, na który od dawna czekała polska energetyka. Są to tzw. konkluzje BAT dla dużych obiektów energetycznego spalania (LCP). W dokumencie tym przewidziano ostrzejsze normy emisji dla przemysłu, w szczególności dla elektrowni i elektrociepłowni węglowych.

Publikacja konkluzji BAT oznacza, że Polsce nie udało się obronić sektora wytwórczego, historycznie opartego na wysokoemisyjnym węglu, przed niekorzystnymi dla niego regulacjami środowiskowymi. Głosowanie nad konkluzjami BAT na poziomie europejskim

odbyło się 28 kwietnia tego roku i do końca nie było wiadomo, czy Polsce uda się zablokować sporne zmiany. Choć stanowisko Polski poparło ostatecznie 7 państw, w tym - co ciekawe - również Niemcy, nie udało się zapobiec przyjęciu konkluzji BAT, w proponowa-

nym restrykcyjnym kształcie. Emisyjna śruba została ponownie dokręcona, a Komisja Europejska uczyniła kolejny krok w stronę zapowiadanej dekarbonizacji europejskiej gospodarki. W konsekwencji organizacje ekologiczne triumfują, a Polska energetyka znów liczy

straty związane z pro-środowiskowymi regulacjami, a te mogą być olbrzymie - nawet rzędu 10-12 mld zł.

Zakłady będą miały cztery lata na dostosowanie swoich instalacji do nowych wymogów. Dla wielu przedsiębiorstw energetycznych będzie się to wiązało z koniecznością przeprowadzenia kolejnych kosztownych inwestycji dostosowawczych. Aby tego uniknąć poszczególne zakłady mogą jednak próbować uzyskać tzw. odstęstwo od konkluzji BAT, co pozwoli odsunąć dostosowanie do konkluzji BAT w bardziej odległą przyszłość albo nawet definitywnie uniknąć obowiązku dostosowania do konkluzji BAT.

■ Skąd wzięty się konkluzje BAT?

Instalacje przemysłowe odgrywają istotną rolę w tworzeniu gospodarczego dobrobytu mieszkańców UE, przy czym w znaczący sposób oddziałują na środowisko. Nie uszło to uwadze prawodawcy unijnemu, który już w 1996 r. przyjął regulację obejmującą ponad 50 000 instalacji w UE. W ówczesnych przepisach przewidziano zintegrowane podejście do kontroli zanieczyszczeń z instalacji, które objawia się m.in. ustaleniem warunków różnych emisji w jednym tzw. pozwoleniu zintegrowanym. Regulacje dotyczące instalacji przemysłowych rozwijały się na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat, a obecnie skodyfikowane są w Dyrektywie IED¹ z 2010 r.

Jednym z kluczowych elementów zintegrowanego podejścia do kontroli zanieczyszczeń w Dyrektywie IED jest stosowanie najlepszych dostępnych technik (*ang. Best Available Techniques - BAT*) przy ustalaniu dopuszczalnych wielkości emisji i innych warunków pozwoleń dla instalacji. Opis najlepszych dostępnych technik dokonywany jest w dokumentach referencyjnych BREF. Są to obszernie dokumenty przyjmowane dla danego rodzaju działalności, tworzone przez tzw. Techniczne Grupy Robocze, czyli międzynarodowe zespoły ekspertów

składające się m.in. z przedstawicieli Państw Członkowskich UE i przedstawicieli przemysłu, których pracę koordynuje Europejskie Biuro IPPC w Sewilli. Od niedawna w proces opracowania BREF zaangażowane są także organizacje pozarządowe.

W przeszłości BREF mogły stanowić punkt odniesienia do ustalania warunków pozwoleń zintegrowanych, ale jednak nie były aktem prawnym. Tak stan rzeczy skutkował dość dużą dowolnością w treści pozwoleń zintegrowanych. Dlatego wraz z przyjęciem Dyrektywy IED wprowadzono nowy - tym razem już wiążący prawnie - dokument, tj. konkluzje BAT. W tym dokumencie zawarta jest esencja ustaleń BREF oraz sformułowane są wnioski dotyczące najlepszych dostępnych technik dla instalacji nim objętych, a także wskazane są poziomy emisji powiązane z najlepszymi dostępnymi technikami. Po opublikowaniu konkluzje BAT stają się częścią porządku prawnego Państw Członkowskich.

Do tej pory najlepsze dostępne techniki dla dużych obiektów energetycznego spalania opisywał liczący niemalże 600 stron BREF dla LCP z 2006 r. Mając na uwadze, że dostępne techniki dla przemysłu podlegają nieustannemu rozwojowi, w 2011 r. rozpoczął się przegląd obowiązującego BREF dla LCP, którego wynikiem jest m.in. przyjęcie 28 kwietnia 2017 r. wspomnianych konkluzji BAT.

Oprócz instalacji energetycznego spalania paliw (co najmniej 50 MW całkowitej mocy dostarczanej w paliwie), konkluzjami BAT objęte są także niektóre powiązane instalacje zgazowania węgla lub innych paliw oraz spalarnie i współspalarnie odpadów.

■ Surowsze normy emisyjne i ich wpływ na instalacje wymagające pozwoleń zintegrowanego

Uzasadnione obawy sektora budzą przede wszystkim wynikające z konkluzji

zji BAT dla LCP bardziej rygorystyczne poziomy emisji powiązane z najlepszymi dostępnymi technikami (tzw. BAT-AELs). BAT-AELs są wiążące na potrzeby ustalania dopuszczalnej wielkości emisji w pozwoleniu zintegrowanym. W niektórych przypadkach poziomy te zostały znacząco zaostrzone w stosunku do dotychczasowych poziomów określonych w Dyrektywie IED.

Poziomy BAT-AELs określono w formie zakresu (np. dla instalacji po-

”

Jednym z kluczowych elementów zintegrowanego podejścia do kontroli zanieczyszczeń w Dyrektywie IED jest stosowanie najlepszych dostępnych technik (*ang. Best Available Techniques - BAT*) przy ustalaniu dopuszczalnych wielkości emisji i innych warunków pozwoleń dla instalacji

wyżej 300 MW standard NO_x określono na < 85-150 mg/Nm³). Dyrektywa IED ani konkluzje BAT nie precyzują, czy instalacje powinny spełniać górny czy dolny przedział zakresu. Polski ustawodawca dostrzegł ten problem i zawarł w ustawie Prawo ochrony środowiska² przepisy, z których wynika, że wiążące na potrzeby ustalania dopuszczalnych wielkości emisji, powinny być najwyższe z określonych w konkluzjach BAT wielkości emisji powiązanych z BAT.

Oprócz wprowadzenia surowszych standardów dla zanieczyszczeń historycznie regulowanych przez pra-

wodawcę unijnego (NO_x, SO₂, pył), w konkluzjach BAT unormowano także dodatkowe, dotąd nieobjęte standardami na poziomie europejskim, substancje, takie jak Hg (rtęć), HCl (chlorowódor), HF (fluorowódor) i NH₃ (amoniak).

W konkluzjach BAT zawarto także inne wymogi, które mogą znacząco wpłynąć na działalność poszczególnych instalacji - przykładowo choćby można wskazać nowe wymogi dotyczące monitoringu.

Uogólniając, instalacje nowe, które dopiero rozpoczynają działalność po opublikowaniu konkluzji BAT dla LCP będą musiały być już zgodne z wymaganiami wynikającymi z konkluzji BAT. Trochę inaczej wygląda sytuacja w odniesieniu do instalacji już funkcjonujących - w ich przypadku zgodność będzie musiała zostać zapewniona w ciągu 4 lat od dnia publikacji konkluzji BAT w Dzienniku Urzędowym UE.

W Prawie ochrony środowiska przewidziano - w ślad za Dyrektywą IED - specjalną procedurę dostosowawczą. Organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego dokona analizy jego warunków nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia publikacji konkluzji BAT w Dzienniku Urzędowym UE. Jeżeli analiza wykaże konieczność zmiany pozwolenia zintegrowanego, organ przekazuje prowadzącemu instalację, informację o konieczności dostosowania instalacji w terminie nie dłuższym niż 4 lata od dnia publikacji konkluzji BAT w Dzienniku Urzędowym UE do wymagań określonych w tych konkluzjach oraz wezwie prowadzącego instalację do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwolenia w terminie roku od dnia doręczenia wezwania, określając zakres tego wniosku, mający związek ze zmianami wynikającymi z dokonanej analizy.

Oznacza to, że duże zakłady dostały czas do 2021 r. na modernizację w celu dostosowania się do konkluzji BAT. Jednak realizacja tego zadania w tym czasie może okazać się dużym wyzwaniem. Podnoszone są głosy, że 4 lata na modernizację sektora to zbyt

mało i może to zagrozić bezpieczeństwu dostaw energii elektrycznej w Polsce. Należy bowiem mieć na uwadze strukturę produkcji energii elektrycznej w Polsce, która na przestrzeni ostatnich lat nie uległa wielkim zmianom, i nadal oparta jest na paliwach kopalnych - węgla kamiennym i brunatnym.

Ratunkiem dla instalacji, których modernizacja w celu dotrzymania norm wynikających z konkluzji BAT nie będzie opłacalna, mogą okazać się tzw. odstępstwa od konkluzji BAT.

■ Jak uzyskać odstępstwa od konkluzji BAT?

Do polskiego porządku prawnego została implementowana możliwość uzyskania odstępstwa od konkluzji BAT. W rzeczywistości chodzi o odstępstwo od dotrzymania granicznych wielkości emisyjnych określonych na podstawie konkluzji BAT.

Odstępstwo będzie polegało na wydłużeniu okresu dostosowania się do ostrzejszych granicznych wielkości emisji ponad ustawowy limit 4 lat, przy czym w przepisach nie wskazano górnej granicy okresu odstępstwa. Zatem w praktyce można ubiegać się też o odstępstwo bezterminowe. Udzielenie odstępstwa i określenie jego zasad będzie następowało każdorazowo w pozwoleniu zintegrowanym dla danej instalacji. Oznacza to, że będzie się to odbywało na poziomie regionalnym (odpowiedni marszałek, starosta), a nie na poziomie krajowym (minister środowiska).

Takie odstępstwo może zostać udzielone z uwagi na nieproporcjonalnie wysokie koszty dostosowania instalacji do granicznych wielkości emisyjnych, w stosunku do korzyści dla środowiska, pod warunkiem, że nie zostaną przekroczone krajowe standardy emisyjne. W analizie poprzedzającej udzielenie odstępstwa należy wziąć pod uwagę położenie geograficzne, lokalne warunki środowiskowe, charakterystykę techniczną instalacji lub inne czynniki mające wpływ na funk-

cjonowanie instalacji i środowisko jako całość. Kryteria te oznaczają, że prowadzący instalację występujący o udzielenie odstępstwa, będzie musiał wykazać, że jego instalacja odbiega od modelowych instalacji, w oparciu o które sformułowano konkluzje BAT (*well performing plants*), i koszty jej dostosowania do konkluzji BAT są nieproporcjonalne do korzyści dla środowiska. Zatem trzeba wykazać, że wobec danej instalacji zachodzi „szczególny przypadek” w rozumieniu Prawa ochrony środowiska uzasadniający udzielenie odstępstwa.

Kluczowe w zakresie wykazania nieproporcjonalnie wysokich kosztów niezbędnych do poniesienia, aby instalacja mogła osiągnąć graniczne wielkości emisyjne, z wartością korzyści dla środowiska. Organ będzie zobowiązany do oceny, czy dany przypadek można uznać za szczególny i zasługujący na odstępstwo, zaś uzasadnienie takiej oceny powinno znaleźć się w treści wydanego przez organ pozwolenia zintegrowanego.

W tym momencie trudno jeszcze przewidywać, jak organy będą podchodzić do odstępstw - czy będą je traktować zupełnie wyjątkowo (a więc udzielać ich jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach), czy też zaproponują sprzyjającą prowadzącym instalację, liberalną wykładnię przesłanek. Warto jednak wskazać, że wniosek o odstępstwo będzie także podlegał weryfikacji ze strony organizacji pozarządowych, które będą brały udział w takim postępowaniu. Zatem warto przygotować dokumenty w taki sposób, aby budziły one jak najmniej wątpliwości, a ryzyko zakwestionowania udzielonego odstępstwa było jak najniższe. □

Przypisy:

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. Urz. UE L z 2010 r. poz. 334, s. 17).

2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.).