

# Konkluzje BAT– kolejny krok ku ograniczaniu emisji zanieczyszczeń z dużych instalacji spalania

---

## Wprowadzenie

W dniu 31 lipca 2017 r. Komisja Europejska (KE)<sup>1</sup> wydała komunikat<sup>2</sup> dotyczący publikacji Konkluzji w sprawie najlepszych dostępnych technik dla dużych obiektów spalania (z ang. Best Available Techniques for large combustion plants, dalej: BAT LCP), tj. tych, których moc jest większa lub równa 50 MW. Konkluzje BAT będą wiążące m.in. dla licznych elektrowni i elektrociepłowni w Europie, w tym w Polsce.

Konkluzje BAT stanowią zasadniczy środek mający na celu ochronę środowiska i zdrowia przed szkodliwymi zanieczyszczeniami z instalacji przemysłowych, wprowadzony przez Dyrektywę w sprawie emisji przemysłowych (dalej: Dyrektywa IED)<sup>3</sup>. Zgodnie z przepisami tej Dyrektywy, konkluzje BAT są punktem odniesienia dla ustalania wymogów emisji zanieczyszczeń oraz monitoringu w pozwoleniach zintegrowanych, na podstawie których działają instalacje spalania. Termin na zapewnienie tej zgodności wynosi 4 lata od dnia publikacji Konkluzji BAT w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, tj. upływa w połowie 2021 r.

Niniejszy briefing opisuje konsekwencje przyjęcia Konkluzji BAT dla dużych obiektów spalania w Polsce, w tym dla elektrowni i elektrociepłowni spalających węgiel. Sygnalizuje również ewentualne zagrożenia związane z wdrażaniem decyzji KE.

---

<sup>1</sup> Konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik są wypracowywane w trybie przewidzianym przez art. 13 Dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, przyjmowane zgodnie z procedurą regulacyjną, o której mowa w art. 75 tej Dyrektywy, a następnie publikowane w formie decyzji wykonawczej przez Komisję Europejską.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/environment/pdf/31\\_07\\_2017\\_news\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/pdf/31_07_2017_news_en.pdf)

<sup>3</sup> Dyrektywa 2010/75/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 334/17.

## Główne wnioski:

1. Publikacja decyzji KE w sprawie konkluzji BAT LCP oznacza konieczność dostosowania wielkości emisji zanieczyszczeń uwalnianych przez duże obiekty spalania, w tym spalania energetycznego, do nowych, ostrzejszych wymogów.
2. Konkluzje BAT LCP zmieniają także obowiązki dotyczące monitoringu zanieczyszczeń prowadzonego w dużych obiektach spalania.
3. Termin przewidziany na dostosowanie instalacji do nowych wymogów wynosi 4 lata od dnia publikacji decyzji w Dzienniku Urzędowym Komisji Europejskiej, i upływa on w połowie 2021 r.
4. Istnieje możliwość uzyskania przez prowadzącego instalację odstępstwa od wielkości emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami i tym samym - wydłużenia obowiązującego terminu. Prowadzący instalację powinien mieć jednak na względzie, że postępowanie w sprawie odstępstwa nie wstrzymuje biegu czteroletniego terminu przewidzianego na dostosowanie instalacji do nowych wymogów.
5. Przepisy polskie dopuszczają dodatkowe i uznaniowe kryterium udzielania odstępstwa. Kryterium to nie powinno być stosowane przez organy właściwe w sprawie przyznania odstępstwa, ponieważ jest ono niezgodne z prawem unijnym.
6. Rozpatrując wnioski o odstępstwa, właściwe organy powinny brać pod uwagę standardy jakości środowiska – w tym jakość powietrza – a udzielenie odstępstwa nie może prowadzić do ich naruszenia.
7. Państwo Członkowskie odpowiada za prawidłowe i terminowe wdrożenie tej decyzji na poziomie krajowym. Ewentualne nieprawidłowości w tym zakresie mogą doprowadzić do nałożenia na Polskę kar pieniężnych.

## Konsekwencje publikacji konkluzji BAT

Dotychczas, punktem odniesienia dla ustalenia warunków pozwoleń dla elektrowni i elektrociepłowni spalających węgiel była sama Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych, która ustanawia dopuszczalne wielkości emisji zanieczyszczeń, takich jak dwutlenek siarki, tlenek azotu, pyły<sup>4</sup>. Nowo przyjęte limity są bardziej restrykcyjne i rozszerzają listę zanieczyszczeń także o rtęć, chlorowodór, amoniak i fluorowodór. W przypadku większości starych instalacji konieczne będzie przeprowadzenie modernizacji technicznej w celu sprostania nowym wymogom.

Konkluzje BAT wprowadzają także bardziej rygorystyczne obowiązki dotyczące monitoringu zanieczyszczeń w dużych instalacjach energetycznego spalania. Instalacje spalające węgiel będą

---

<sup>4</sup> Załącznik V Dyrektywy IED

zobowiązane do ciągłego monitoringu emisji do powietrza tlenków azotu, tlenku węgla, dwutlenku siarki, pyłów oraz rtęci<sup>5</sup>.

Z chwilą upływu czteroletniego terminu opisane wyżej obowiązki będą dotyczyć wszystkich nowych i istniejących dużych instalacji spalania węgla<sup>6</sup>.

## Odstępstwo od wymogów Konkluzji BAT

Dyrektywa IED przewiduje możliwość przyznania odstępstwa od limitów emisji zanieczyszczeń ustalonych w konkluzjach BAT LCP.<sup>7</sup>

### Kryteria przyznawania

Występując z wnioskiem o udzielenie odstępstwa, prowadzący instalację będzie musiał dowieść, że koszty jej dostosowania do wymogów BAT są nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do korzyści dla środowiska, ze względu na:

- a) położenie geograficzne danej instalacji lub lokalne warunki środowiskowe; lub
- b) charakterystykę techniczną danej instalacji

Kryteria te są mało precyzyjne, a sposób ich interpretacji nie został opisany w dyrektywie IED, podobnie jak sposób oceny dysproporcjonalności kosztów. W związku z tym pojawiają się obawy, że przepis ten będzie nadużywany i stosowany jako unik przed koniecznością dostosowania istniejących instalacji energetycznych do nowych wymogów. Dyrektywa stanowi, że Komisja Europejska może ocenić i doprecyzować kryteria, które należy uwzględnić w przypadku przyznawania odstępstwa<sup>8</sup>. Należy zatem uznać za wskazane wydanie przez KE wytycznych w tym zakresie.

### Obowiązek spełnienia norm jakości środowiska

Odstąpienie od stosowania dopuszczalnych wielkości emisji z konkluzji BAT nie może spowodować uszczerbku dla norm jakości środowiska<sup>9</sup>.

Normy jakości środowiska to zestaw wymogów o charakterze jakościowym, które muszą zostać spełnione w określonym czasie przez dane środowisko lub jego część, zgodnie z prawem unijnym<sup>10</sup>. Normy te dotyczą różnych części środowiska i są określone w szeregu dyrektyw. W warunkach polskich normom jakości środowiska odpowiadają standardy jakości środowiska,

---

<sup>5</sup> Obowiązek ciągłego monitorowania emisji rtęci nie dotyczy obiektów spalania węgla o mocy mniejszej niż 300 MW<sub>th</sub>.

<sup>6</sup> Z wyłączeniem obiektów korzystających z derogacji przewidzianych w art. 33 lub 35 Dyrektywy IED, w okresie trwania derogacji.

<sup>7</sup> Art. 15(4) IED

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> Art. 3 pkt. 6 Dyrektywy IED

których określenie na poziomie krajowym i ochronę przewiduje ustawa Prawo Ochrony Środowiska<sup>11</sup>.

Wagę jakości środowiska na treść pozwolenia zintegrowanego, w tym na decyzję w sprawie przyznania odstępstwa, można zobrazować na przykładzie norm dotyczących powietrza.

Dyrektywa w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy<sup>12</sup> ustanawia normę jakości powietrza poprzez wprowadzenie obowiązku zapewnienia, że poziom dwutlenku siarki, dwutlenku azotu, pyłu PM10 (oraz innych zanieczyszczeń) w otaczającym powietrzu nie przekroczy wartości granicznych określonych w załączniku XI tej Dyrektywy<sup>13</sup>. Przy określaniu warunków pozwolenia, w tym – rozpatrywaniu wniosku o udzielenie odstępstwa – organ obowiązany jest wziąć pod uwagę normy jakości powietrza.

W ocenie jakości powietrza dla 2015 r. w 44 z 46 stref w Polsce odnotowano przekroczenie wartości normatywnych stężeń dla jednego lub więcej niż jednego zanieczyszczenia. Brak przekroczeń odnotowano tylko w strefach: miasto Olsztyn oraz miasto Koszalin. Normy dla dwutlenku azotu zostały przekroczone w 4 strefach, pyłu PM 10 w 39 strefach, natomiast pyłu PM 2,5 w 23 strefach.

**Jeżeli wprowadzenie odstępstwa miałyby pociągnąć za sobą niedochowanie normy jakości powietrza, organ nie powinien przyznać odstępstwa od dopuszczalnych wielkości emisji ustalonych w konkluzjach BAT.**

Podobna zależność występuje w przypadku norm jakości wody. Polska ma problemy z jakością swoich zasobów wodnych. W 2013 roku stan wody w 89% badanych jednolitych odcinków rzek i jezior określono jako zły<sup>14</sup>. Stwierdzono to po uwzględnieniu zarówno stanu i potencjału ekologicznego badanych wód, jak i ich stanu chemicznego<sup>15</sup>.

Naruszenia norm jakości powietrza i wody na znacznym obszarze Polski realnie wpłyną na możliwość przyznania przez organ odstępstw od limitów emisji zanieczyszczeń zawartych w konkluzjach BAT. Gdyby odstępstwo miało doprowadzić do dalszego, nawet znikomego, naruszenia norm jakości, to nie powinno ono zostać przyznane. Przeciwnie, pozwolenie powinno zawierać dodatkowe środki, które mogą zostać podjęte w celu zapewnienia zgodności z normami jakości środowiska.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Art. 82 i 83 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U.2017.519 t.j.(PoŚ)

<sup>12</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, OJ L 152

<sup>13</sup> Art. 13 Dyrektywy w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy

<sup>14</sup> W świetle wiążących Polskę kryteriów oceny ogólnego stanu wód ustanowionych w Ramowej Dyrektywie Wodnej.

<sup>15</sup> Ocena stanu jednolitych części powierzchniowych wód płynących (w tym zbiorników zaporowych) w 2013 roku, z uwzględnieniem monitoringu w latach 2011 i 2012 [http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/monitoring\\_wod/Ocena\\_stanu\\_wod\\_powierzchniowych\\_plynacych\\_w\\_2013\\_roku.pdf](http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/monitoring_wod/Ocena_stanu_wod_powierzchniowych_plynacych_w_2013_roku.pdf) (dostęp 28.07.2017 r.

<sup>16</sup> Art 18 IED oraz interpretacja KE [http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/faq.htm#ch3\\_3](http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/faq.htm#ch3_3)

## Odstępstwo w świetle polskiego prawa<sup>17</sup>

Przepis dotyczący możliwości udzielenia odstępstwa został wadliwie transponowany do polskiego prawa.

Kryteria przyznania odstępstwa są enumeratywnie wymienione przez Dyrektywę i obejmują, jak wyżej wskazano: położenie geograficzne danej instalacji lub lokalne warunki środowiskowe; lub charakterystykę techniczną danej instalacji.

Implementujący przepis polskiej ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>18</sup> (POŚ) do tego zamkniętego katalogu dodaje jako dodatkowe kryterium: "inne czynniki mające wpływ na funkcjonowanie instalacji i środowisko jako całość"<sup>19</sup>. Dodane kryterium ma charakter uznaniowy.

Transpozycja jest błędna i pozwala na rozszerzające stosowanie odstępstwa, które w brzmieniu transponowanego przepisu Dyrektywy ma być ścisłym wyjątkiem. W szerszej perspektywie, wprowadzenie uznaniowego kryterium uzasadniającego przyznawanie odstępstw osłabia działanie całego systemu zintegrowanej ochrony przed zanieczyszczeniami ustanowionego przed Dyrektywę.

Należy zauważyć, że chociaż dodatkowe kryterium uzasadniające przyznawanie odstępstw jest zapisane w polskiej ustawie, organy nie powinny opierać na nim rozstrzygnięć w przedmiocie przyznania odstępstwa. Takie działanie pociąga za sobą ryzyko nałożenia kar finansowych na Polskę przez KE.

## Procedura dostosowania instalacji do wymogów konkluzji BAT

Procedurę dostosowania treści pozwoleń zintegrowanych do wymogów zawartych w konkluzjach BAT reguluje ustawa Prawo ochrony środowiska<sup>20</sup>

Organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego – Marszałek województwa lub starosta – dokona analizy warunków pozwolenia zintegrowanego niezwłocznie po publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej konkluzji BAT odnoszących się do głównej działalności danej instalacji, lecz nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia publikacji.

W przypadku, gdy analiza wykaże konieczność zmiany pozwolenia zintegrowanego, organ właściwy do wydania pozwolenia musi niezwłocznie wezwać prowadzącego instalację do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwolenia w terminie roku od dnia doręczenia wezwania. Organ z urzędu, a nie na wniosek inwestora ma dokonać oceny zasadności udzielenia odstępstwa od limitów emisji przewidzianych w konkluzjach BAT.

<sup>17</sup> Analiza ClientEarth pt. "Ograniczona redukcja emisji przemysłowych. Opinia w przedmiocie transpozycji wybranych postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych" z 2014 r. dokonuje całościowej analizy transpozycji Dyrektywy IED do polskiego porządku prawnego.

<sup>18</sup> Ustawa Prawo ochrony środowiska z dn. 27 kwietnia 2001 r., Dz.U.2017.519 t.j

<sup>19</sup> Art. 204 ust. 3 PoŚ

<sup>20</sup> Art. 215 PoŚ

W decyzji o zmianie pozwolenia organ właściwy do wydania pozwolenia określa termin, nie dłuższy niż 4 lata od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej konkluzji BAT, dostosowania instalacji do nowych wymagań określonych w tej decyzji lub udzielenia ew. odstępstwa.

Należy zauważyć, że trwające postępowanie w sprawie wniosku o odstępstwo od granicznych wartości **emisyjnych nie wstrzymuje biegu czteroletniego terminu na dostosowanie danej instalacji do wymagań konkluzji BAT, jeśli decyzja będzie odmowna.**

Występując z wnioskiem o udzielenie odstępstwa, prowadzący instalację powinien liczyć się z długotrwałą procedurą oraz ewentualnością jego nie uzyskania. Decyzję odmowną organu w przedmiocie przyznania odstępstwa można zaskarżyć do organu wyższej instancji, a następnie do sądu administracyjnego.

## Konsekwencje niedostosowania instalacji do wymogów konkluzji BAT

Jeżeli postępowanie w sprawie zmiany pozwolenia i/lub przyznania odstępstwa nie zakończy się w terminie, prowadzący instalację będzie mógł korzystać z aktualnego pozwolenia. Odpowiedzialność za niewykonanie decyzji KE w sprawie konkluzji BAT ponosi adresat decyzji, którym jest Państwo Członkowskie<sup>21</sup>.

W sytuacji, gdyby instalacja była prowadzona przez operatora z naruszeniem warunków przewidzianych w zmienionym pozwoleniu zintegrowanym, opartym na wymogach konkluzji BAT, pozwolenie może zostać cofnięte lub ograniczone<sup>22</sup>.

Polskie przepisy przewidują także, że razie wprowadzania przez podmiot korzystający ze środowiska substancji lub energii do środowiska z naruszeniem warunków pozwolenia wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wstrzymać, w drodze decyzji, użytkowanie instalacji.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)

<sup>22</sup> Art. 195 ust. 1 PoŚ. Organ wezwie prowadzącego instalację do usunięcia naruszeń w oznaczonym terminie.

<sup>23</sup> Art. 367 ust. 1 pkt. 1 PoŚ. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może ustalić termin usunięcia naruszenia. Wydanie decyzji ustalającej termin zawiesza wykonanie decyzji wstrzymującej użytkowanie instalacji do czasu upływu terminu.

Konkluzje BAT - kolejny krok ku ograniczaniu emisji zanieczyszczeń z dużych instalacji spalania

31 lipca 2017 r.



**Małgorzata Smolak**

Prawnik

Kierownik Zespołu Polska Energia

[mamolak@clientearth.org](mailto:mamolak@clientearth.org)

[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

**Joanna Makola**

Koordinator Prawny

Program Europejska Energia & Węgiel

[jmakola@clientearth.org](mailto:jmakola@clientearth.org)

[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

ClientEarth jest nienastawioną na zys organizacją pozarządową skupiającą prawników zajmujących się ochroną środowiska. Ma biura w Londynie, Brukseli i Warszawie. Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną, tworzy strategie i narzędzia, które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska naturalnego.

Działalność ClientEarth nie byłaby możliwa bez hojnego wsparcia innych fundacji, instytucji publicznych oraz osób prywatnych.

**Brussels**

Rue du Trône 60

5ème étage

1050 Bruxelles

Belgique

**London**

274 Richmond Road

London

E8 3QW

UK

**Warsaw**

ul. Żurawia 45

00-680 Warszawa

Polska

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, with a registered branch in Belgium, N° d'entreprise 0894.251.512, and with a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, KRS 0000364218.