

JERZY ROTKO¹

Przyszłość konwencjonalnych elektrowni węglowych w świetle prawa międzynarodowego i europejskiego

Streszczenie

Do kluczowych problemów cywilizacyjnych należą zmiany klimatyczne wywołane emitowaniem gazów cieplarnianych. Ich powstrzymanie wymaga wielokierunkowych działań w skali globalnej, przede wszystkim ograniczenia spalania paliw kopalnych. Naprzeciw tym potrzebom wychodzą propozycje społeczności międzynarodowej określone w protokole z 15.12.2015 r. (zwanym Porozumieniem Paryskim) przyjętym podczas 21. Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu. Prawne ramy dla strategii jego wdrożenia w Unii Europejskiej oraz państwach członkowskich formułuje pakiet legislacyjny „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”. Proponowane w nim kierunki i zasady rozwoju gospodarki stwarzają szczególne wyzwania dla Polski, która planuje utrzymać znaczącą rolę węgla w energetyce jeszcze przez dekady.

Dokumenty rządowe wskazują na to, że rząd Rzeczypospolitej Polskiej nie zdecydował się na spektakularną dekarbonizację gospodarki. Nie może też zostać do tego zobowiązany z uwagi na uwarunkowania traktatowe. Przyszłość energetyki węglowej wydaje się jednakże przesądzona. Wynika to z kierunków rozwoju europejskich instrumentów ekonomiczno-prawnych służących bezpośrednio (określanie wiążących standardów emisyjnych oraz norm jakości środowiska) i pośrednio (poprzez oddziaływanie na ceny uprawnień do emisji gazów cieplarnianych) reglamentacji działalności podmiotów z sektora energetycznego w środowisku.

Słowa kluczowe: zmiany klimatyczne, Porozumienie Paryskie, pakiet legislacyjny „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, dekarbonizacja gospodarki, miks energetyczny

¹ Dr hab. Jerzy Rotko – Instytut Nauk Prawnych PAN; e-mail: rotkojerzy@poczta.onet.pl; ORCID: 0000-0001-7858-977.

JERZY ROTKO

The Future of Conventional Coal Plants in the Light of the International Law and the European Law

Abstract

Climate change is one of the key civilisational issues. This change is caused by greenhouse gas emission. Stopping this change requires multidirectional actions on a global scale, primarily limiting the combustion of fossil fuels. What reaches towards these needs is the proposals of the international community, which are determined in the protocol of 15 December 2015 (called the Paris Agreement), . The legal framework for the strategy of implementing it in the European Union and the member states is formulated by the legislative package “Clean Energy For All Europeans”. The directions and terms of developing the economy pose particular challenges for Poland which plans to maintain the significant role of coal in the energy industry for decades.

Government documents show that the government of the Republic of Poland will not decide on the spectacular decarbonisation of the economy. It cannot be obligated to do it, either, due to the treaty conditions. However, the future of the coal energy industry seems prejudged. This results from the development directions of European economic-legal instruments which serve the direct (determining binding emission standards and environmental quality standards) and indirect (through influencing the prices of greenhouse gas emission allowances) rationing of the activity of entities from the energy sector in the environment.

Keywords: climate change, Paris Agreement, legislative package “Clean Energy For All Europeans”, decarbonisation of economy, energy mix

Unia Europejska aktywnie uczestniczy w tworzeniu zrębów światowej polityki energetycznej ukierunkowanej w szczególności na ochronę klimatu i redukcję emisji CO₂. Dowodzi tego zwłaszcza rola, jaką odegrała w wypracowaniu Porozumienia Paryskiego. Jego urzeczywistnieniu służą nowe lub znowelizowane akty prawne dokonujące kompleksowej transformacji europejskiej polityki energetycznej, stając się jednym z głównych czynników przejścia do gospodarki niskoemisyjnej. Te nowe unormowania określają także przyszłość konwencjonalnych elektrowni węglowych, ale nie w formie bezpośrednich nakazów lub zakazów, lecz pośrednio, przede wszystkim kształtując warunki prowadzenia działalności gospodarczej w środowisku, to znaczy warunki korzystania ze środowiska i wprowadzania w nim zmian.

Wprowadzenie

Polska energetyka opiera się głównie na instalacjach, w których spalane są paliwa kopalne. Znaczenie innych źródeł w wytwarzaniu energii i ciepła jest mniejsze, choć stopniowo rośnie. Udział odnawialnych źródeł energii (tzw. OZE) w końcowym zużyciu energii brutto osiągnął w 2018 r. 13%, z czego 1,4% przypadło na spalanie biomasy a 11,6% na pozostałe źródła, w tym elektrownie wodne².

Spośród źródeł odnawialnych największą rolę odgrywa energetyka wiatrowa. Po zahamowaniu inwestycji w energetykę wiatrową na lądzie, będącym skutkiem ograniczeń wprowadzonych przepisami ustawy z 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowej³, nadzieje na jej dalszy rozwój pokładane są przede wszystkim w morskiej energetyce wiatrowej. Z uwagi na warunki pogodowe morskie turbiny wiatrowe gwarantują większą stabilność oraz wydajność wytwarzanej energii⁴.

² H.L. Gabryś, *Elektroenergetyka w Polsce 2019*, „Energetyka” 2019, 1, s. 15.

³ Dz.U. poz. 961. Chodzi przede wszystkim o wprowadzanie tzw. zasady 10h. Art. 4 ust. 1 ustawy przewiduje, że odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane elektrownie wiatrowe, musi być równa lub większa od dziesięciokrotności jej wysokości mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne.

⁴ W granicach polskich obszarów morskich panują korzystne warunki do budowy morskich farm wiatrowych, pozwalające uzyskać do 10 gigawatów energii rocznie (w 2017 r. całkowita moc zainstalowana w krajowej sieci energetycznej osiągnęła 43 GW).

Pewne oczekiwania wiązane są także z gazem, ale przeszkodą w jego szerszym wykorzystaniu energetycznym pozostają wysokie ceny surowca, natomiast jego zaletą jest najniższy wśród paliw kopalnych wskaźnik emisji CO₂. Do czasu ukończenia gazociągu bałtyckiego (*Baltic Pipe*) planowanego na rok 2022 nie ma w Polsce dostępu do niezbędnych zasobów tego paliwa. Bloki gazowe mogłyby spełniać rolę źródeł rezerwowych, zabezpieczających dostawę energii ze źródeł odnawialnych, zależnych od pogody. Tę funkcję przejmą jednak nowe bloki elektrowni węglowych, na co wskazują motywy uchwalenia ustawy z 8.12.2018 r. o rynku mocy⁵, z powodzeniem notyfikowanej Komisji Europejskiej.

Przesądzone wydaje się wybudowanie elektrowni jądrowej, choć inwestycja tego rodzaju jest nie tylko kosztowna, ale i czasochłonna. W związku z tym przewiduje się, że pierwszy blok elektrowni jądrowej o mocy 1–1,2 MW zostanie włączony do sieci energetycznej dopiero w 2033 r. W dalszych latach (do 2043 r.) uruchomionych zostanie jeszcze dalszych pięć bloków o zbliżonej mocy⁶.

Z powyższych względów głównym surowcem energetycznym pozostaje w Polsce nadal węgiel kamienny i brunatny. Z jego spalania wytwarza się ok. 77% energii⁷. Realizowane są także nowe inwestycje wykorzystujące to paliwo. W 2018 r. oddano do użytku nowy blok w Elektrowni Kozienice, następnie kolejne w Elektrowni Opolo i Jaworznie. Sztandarową inwestycją jest rozpoczęta w październiku 2017 r. budowa bloku C elektrowni w Ostrołęce o planowanej mocy 1 tys. MW. Według wcześniejszych zamierzeń rządowych miała być to ostatnia inwestycja tego rodzaju w Polsce, ale obecnie nie jest to już oczywiste⁸.

Spalanie węgla, zarówno brunatnego, jak i kamiennego, powoduje powstawanie wielu niebezpiecznych substancji i związków, które trafiają do środowiska. Szczególnie groźna jest rtęć⁹. Od dłuższego już czasu uwagę światowej opinii publicznej elektryzują emisje gazów cieplarnianych, w tym pozornie nieszkodliwego dwu-

⁵ Dz.U. poz. 9 z późn. zm.

⁶ Pkt 2.3.1. projektu Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030.

⁷ W 2018 r. węgiel stanowił 76,2% paliw zużywanych w polskiej elektroenergetyce: 29,1% to węgiel brunatny a 47,1% kamienny. Zob. H.L. Gabryś, op. cit., s. 15.

⁸ P. Bednarz, *Będą kolejne elektrownie na węgiel? Może się to zemścić jeszcze droższym prądem*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/energetyka-weglowa-prad-moze-byc-jeszcze-drozszy/fsck7mn> (dostęp: 15.12.2018).

⁹ Twierdzi się, że rtęć, obok plutonu, należy do najbardziej szkodliwych dla ludzi pierwiastków. Sama elektrownia Bełchatów w ciągu roku wyemitowała do atmosfery w następstwie spalania węgla brunatnego 2,82 tony rtęci, czyli więcej niż cały hiszpański przemysł. Elektrownie polskie i niemieckie odpowiadają razem za 1/3 europejskiej emisji rtęci. Zob. D. Wantuch, *Polskie elektrownie trują Europę rtęcią*, <http://wyborcza.pl/7,155287,23492684,polskie-elektrownie-truja-rtecia-belchatow-najwiekszym-trucicielem.html> (dostęp: 5.06.2018).

tlenku węgla¹⁰. Stwarzają one nieznane wcześniej problemy środowiskowe, przede wszystkim wywołując tzw. efekt cieplarniany, który prowadzi do globalnych zmian klimatycznych. Podejmowane są prace nad rozwojem czystych technologii węglowych dla energetyki¹¹, ale nie wydaje się, aby były w stanie zatrzymać tendencję odchodzenia od węgla, określaną mianem dekarbonizacji. Nadaje ona ton polityce energetycznej Unii Europejskiej (dalej jako UE) oraz jej państw członkowskich, ale oddziaływa też istotnie na politykę innych krajów będących stronami Porozumienia Paryskiego¹². Wydłuża się przy tym lista państw, które deklarują całkowite odejście od węgla. Za deklaracjami politycznymi podążają zapowiadane zmiany w krajowych porządkach prawnych¹³.

Nowa polityka energetyczna UE ukierunkowana jest w szczególnym stopniu na ochronę klimatu i redukcję emisji CO₂ aż do osiągnięcia tzw. neutralności węglowej w roku 2050. Opiera się na nowych lub znowelizowanych aktach prawnych przyjętych w 2018 i 2019 r., które dokonują kompleksowej transformacji europejskiej polityki energetycznej, koncentrując uwagę na takich kluczowych zagadnieniach, jak efektywność energetyczna¹⁴, odnawialne źródła energii¹⁵, rynek

¹⁰ Do gazów cieplarnianych zalicza się obok CO₂ także metan (CH₄), podtlenek azotu (N₂O) i tzw. fluorowane gazy cieplarniane (HFC, PFC i SF₆).

¹¹ A. Ziębik, P. Gładysz, *Analiza systemowa elektrowni ze spalaniem tlenowym węgla zintegrowanej z wychwytem CO₂*, „Energetyka” 2016, 2, s. 67 i n. Chociaż na obecnym etapie rozwoju technologie te są ekonomicznie nieopłacalne, tym niemniej z rozwojem takich technologii wiązane są jednak w Polsce pewne nadzieje na utrzymanie górnictwa węgla brunatnego po roku 2030. Zob. projekt Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030, s. 105 (pkt 3.3.4.). Zob. także T. Olkusi, K. Piwowarczyk-Ściebura, A. Brożek, *Wpływ porozumienia paryskiego i systemu EU ETS na rynek węglowy*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2017, 98, s. 101.

¹² Porozumienie z 15.12.2015 r. w sprawie zmian klimatu, przyjęte w ramach 21. Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu; dalej jako: „Porozumienie Paryskie” (Dz. Urz. UE z 19.10.2016 r., L 282, s. 5). Szerzej omówione w pkt 2.

¹³ Dla przykładu, we Francji przedstawiono w kwietniu 2019 r. projekt ustawy mającej nadać status prawny celom klimatycznym, w tym idei osiągnięcia „neutralności węglowej” do roku 2050. Wielkiej Brytanii i Włochy planują zamknąć swoje elektrownie węglowe do 2025 r., Grecja zapowiada dekarbonizację gospodarki do 2028 r., zaś Holandia i Węgry do 2030. Zob. K. Oroschakoff, *Walka z globalnym ociepleniem – jeszcze jedno pole konfliktu między Wschodem i Zachodem Europy*, <https://wiadomosci.onet.pl/politico/walka-z-globalnym-ociepleniem-jeszcze-jedno-pole-konfliktu-miedzy-wschodem-i-zachodem/fnq12e7> (dostęp: 14.05.2019).

¹⁴ Dyrektywa PE i Rady (UE) 2018/844 z 30.05.2018 r., zmieniająca dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (L 156, s. 75) oraz o dyrektywę PE i Rady (UE) 2018/2002 z 11.12.2018 r., zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (L 328, s. 210).

¹⁵ Dyrektywa PE i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona) (L 328, s. 82).

energii¹⁶ oraz zarządzanie unią energetyczną¹⁷. W większości akty te nawiązują bezpośrednio do zapowiedzi legislacyjnych zamieszczonych w komunikacie Komisji Europejskiej z 30.11.2016 r. „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”¹⁸, którego tytuł wykorzystuje się w literaturze oraz publicystyce dla oznaczenia całego pakietu tych nowych rozwiązań prawnych¹⁹. W komunikacie zapowiedziano między innymi utworzenie unii energetycznej mającej stać się jednym z głównych czynników przejścia do gospodarki niskoemisyjnej, przy okazji podkreślając w nim z dumą rolę UE w wypracowaniu Porozumienia Paryskiego²⁰.

Przyjęte kierunki i zasady rozwoju energetyki w UE stwarzają szczególne wyzwania dla Polski, która planuje utrzymać znaczącą rolę węgla jeszcze przez dekady. Analiza i ocena tych nowych rozwiązań prawnych, prowadzona z uwzględnieniem ich wpływu na rozwój polskiej energetyki, jest przedmiotem rozważań w pkt 2.

Wspomniano już o tym, że instalacje służące do energetycznego spalania paliw wywierają negatywny wpływ także na inne elementy środowiska niż klimat²¹, przede wszystkim na wodę i powietrze. Również te oddziaływania nie pozostały niezauważone przez prawodawcę europejskiego, prowadząc na przestrzeni lat do obostrzania wymagań emisyjnych. Służące temu przepisy prawa wtórnego także wywierają wpływ na funkcjonowanie sektora energetycznego. Chodzi z jednej strony o dyrektywę 2000/60/WE PE i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej²² (zwaną dalej ramową

¹⁶ Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2019/943 z 5.06.2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (wersja przekształcona) (L 158, s. 54) oraz dyrektywę PE i Rady (UE) 2019/944 z 5.06.2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE (wersja przekształcona) (L 158, s. 125).

¹⁷ Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń PE i Rady (WE) Nr 663/2009 i (WE) Nr 715/2009, dyrektyw PE i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw PE i Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia PE i Rady (UE) Nr 525/2013 (L 328, s. 1) a także rozporządzenie PE i Rady (UE) Nr 2019/942 z 5.06.2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz. Urz. UE L 158, s. 22).

¹⁸ COM (2016) 80 final.

¹⁹ W literaturze pojawia się także określenie „Pakiet zimowy”.

²⁰ F. Pause, „Saubere Energie für alle Europäer” – Was bringt das Legislativpaket der EU?, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2019, 7–8, s. 387 i n.

²¹ W myśl definicji zamieszczonej w art. 3 pkt 39 ustawy z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1396, 1403, 1495, 1501, 1527, 1579, 1680, 1712) ilekroć mowa jest o środowisku rozumie się przez to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami.

²² Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000 r. z późn. zm.

dyrektywą wodną) wraz z dyrektywami wykonawczymi, z drugiej o dyrektywę PE i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych²³, która ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania około 52 000 największych instalacji przemysłowych w UE. Wnioski płynące z analizy tych przepisów prezentowane są w punktach 3 i 4.

Ramy prawne polityki klimatycznej

Współczesna polityka energetyczna i klimatyczna przybiera wymiar globalny. Leżące u jej podstaw cele, to jest zapewnienie przyjaznego dla środowiska, niezawodnego i przystępnego cenowo zaopatrzenia w energię, nie mogą zostać w pełni osiągnięte w ramach autarkicznych systemów gospodarczych i prawnych. Szczególną rolę do odegrania ma w związku z tym prawo międzynarodowe, a także prawo europejskie²⁴.

Porozumienie Paryskie

Prawnomiędzynarodową platformą służącą wypracowaniu i osiągnięciu globalnych celów klimatycznych staje się przede wszystkim Porozumienie Paryskie z 15.12.2015 r.²⁵, przyjęte w formie protokołu podczas 21. Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu²⁶. Weszło w życie 4.11.2016 r.²⁷.

Porozumienie zapewnia kontynuację polityki wytyczonej przez Protokół z Kioto, wynegocjowany w trakcie 3. Konferencji Stron Konwencji Klimatycznej 11.12.1997 r., a obowiązujący od 16.02.2005 r.²⁸. Protokół z Kioto wywołuje nadal skutki prawne, tym niemniej, jak zauważa J. Ciechanowicz-McLean, po zakończeniu działań objętych drugim okresem rozliczeniowym²⁹ funkcjonowanie przewi-

²³ Dz. Urz. UE L 334, s. 17.

²⁴ Ch. Kreuter-Kirchhof, *Emissionshandel und Erneuerbare Energien Richtlinie. Instrumente zur Umsetzung der Klimaschutzstrategie der EU*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2019, z. 7–8, s. 396 i n.

²⁵ Zob. przypis 14.

²⁶ Zwanej dalej „Konwencją Klimatyczną”. Została sporządzona w Nowym Jorku 9.05.1992 r. (Dz.U. Nr 53, poz. 238).

²⁷ W porównaniu do Protokołu z Kioto ratyfikacja nastąpiła bardzo szybko, po spełnieniu warunku, jakim było jego ratyfikowanie przez co najmniej 55 krajów, odpowiedzialnych za co najmniej 55% globalnych emisji gazów cieplarnianych. Porozumienie zostało także ratyfikowane 5.10.2016 r. przez UE.

²⁸ Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684.

²⁹ Chodzi o lata 2013–2020 objęte celami ograniczania emisji na podstawie tzw. Poprawki dauhańskiej do Protokołu z Kioto, sporządzonej w Ad-Dausze 8.12.2012 r. Rzecz w tym, że Poprawka

dzianych w nim instytucji straci rację bytu, doprowadzi do zaprzestania jego wykonywania i przedłożenia wniosku o stwierdzenie jego wygaśnięcia³⁰.

Można uznać, że Protokół z Kioto wypełnił swoją historyczną rolę. Zakładał wzmocnienie roli prawa w przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym, kompensując chociażby niedostatki samej Konwencji Klimatycznej³¹. Zasluguje także na podkreślenie, że ustanowił trzy nowatorskie instrumenty służące wspieraniu ustanowionych w nim celów³². Z drugiej strony nie był w stanie zapewnić osiągnięcia zakładanych celów w skali globalnej. Chociaż jednoznacznie określił zadania państw uprzemysłowionych w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych (ujęte w załączniku B w oparciu o model procentowy), to nie zostały w nim przewidziane żadne obowiązki po stronie państw rozwijających się, takich choćby jak Chiny będące światowym liderem w emisji CO₂. Ta niesymetryczność obowiązków była od początku źródłem poważnych kontrowersji³³. Wskazywano także na niejasności metodologiczne związane z obliczaniem emisji NH₂ ze źródeł rolniczych, jak i pomijanie zjawiska wchłaniania gazów cieplarnianych przez lasy³⁴. Wyrażane są opinie, że Protokół z Kioto stał się faktycznie wewnętrzną sprawą UE, umożliwiając Komisji Europejskiej intensywne działania regulacyjne, podczas gdy poza Europą, zwłaszcza w krajach rozwijających się, przyjmowano go „z aplauzem” płynącym z satysfakcji nieuczestniczenia w nim³⁵.

nie weszła w życie, gdyż nie została ratyfikowana przez wystarczającą liczbę stron, w tym także przez Rzeczpospolitą Polską. Definitywnie nie przewiduje się już w ramach Protokołu z Kioto żadnych nowych zobowiązań redukcji emisji po 2020 r. Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ratyfikacji Porozumienia paryskiego. Sejm VIII kadencji, druk nr 886.

³⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Implementacja Porozumienia Paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, 38, s. 493.

³¹ Ramowy charakter Konwencji wpłynął na poniechanie konkretnych zobowiązań redukcyjnych państw na rzecz ustalenia dość ogólnych zasad postępowania w sferze polityki gospodarczej i środowiskowej. Zob. szerzej eadem, *Problemy prawne umów międzynarodowych z zakresu ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, 36, s. 108 i n.

³² Chodzi o handel emisjami (*Emission Trading*), realizację wspólnych przedsięwzięć (*Joint Implementation*) oraz mechanizm czystego rozwoju (*Clean Development Mechanism*). Ibidem, s. 113.

³³ Doprowadziło to do tego, że na przykład Kanada najpierw ratyfikowała Protokół, aby się w 2009 r. z niego wycofać. Zarówno USA, jak i UE próbowały przekonać kraje rozwijające się w trakcie prowadzonych negocjacji do podjęcia zobowiązań redukcyjnych, ale bezskutecznie. Także ustępstwa na rzecz dawnych krajów socjalistycznych przyczyniły się do rozwodnienia zobowiązań państw tworzących Wspólnotę Europejską. Twierdzi się, że już w chwili podpisania Protokołu szanse na jego sukces były znikome. Zob. Ch. Streck, *Vertragsgestaltung im Wandel der internationalen Klimapolitik*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2019, 1, s. 18, 23.

³⁴ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Problemy prawne...*, s. 111. Pochłanianie gazów zostało natomiast uwzględnione w Protokole Paryskim.

³⁵ Zob. Ch. Streck, op. cit., s. 22 i n.

Porozumienie Paryskie opiera się na odmiennych założeniach, formułując koncepcję „przejrzystego i dynamicznego, prawnie wiążącego porozumienia, zawierającego sprawiedliwe i ambitne zobowiązania wszystkich stron, podejmowane w oparciu o zmieniającą się sytuację gospodarczą i geopolityczną na świecie”³⁶. Dowodzi ono, że zmienił się paradygmat regulacyjny: miejsce zindywidualizowanych obowiązków, konstruowanych z myślą o nielicznych wysokorozwiniętych państwach, zajmują powinności adresowane do całej wspólnoty międzynarodowej, odwołujące się do poczucia obowiązku i odpowiedzialności państw za dobro wspólne. Chociaż jest za wcześnie, aby przesądzać o sukcesie Porozumienia, pokłada się w nim nadzieje na zbudowanie bardziej skutecznej platformy współdziałania niż ta oparta na Protokole z Kioto, gdyż otwartej także na współdziałanie partnerów społecznych, niezależnie od postawy przyjmowanej przez krajowe rządy³⁷.

Ustalenia tworzące treść Porozumienia są rozbudowane i pełne ich omówienie wykracza poza ramy artykułu. W tym miejscu należy tylko przypomnieć, że podstawowy długofalowy cel działania został ujęty w art. 2 ust. 1 Porozumienia. Przewiduje on:

- a) ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu niższego niż 2 °C, odnoszonego do okresu przedindustrialnego oraz podejmowanie wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury najwyżej do 1,5 °C,
- b) zwiększenie zdolności do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz wspieranie odporności na zmiany klimatu i rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych w sposób niezagrażający produkcji żywności,
- c) zapewnienie spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmiany klimatu.

Istotne jest, że w Porozumieniu zrezygnowano ze sztywnego określenia obowiązków redukcyjnych poszczególnych państw (jak to miało miejsce w Protokole z Kioto w odniesieniu do państw rozwiniętych) na rzecz samodzielnego ustalania ich na poziomie krajowym, komunikowania tego stronom Konwencji Klimatycznej i utrwalania treści zobowiązań w publicznym rejestrze prowadzonym przez Sekre-

³⁶ Jak to zostało ujęte w komunikacie KE z 25.02.2015 r. „Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r.”, adresowanym do Parlamentu Europejskiego i Rady, poprzedzającym przyjęcie protokołu; COM(2015) 81 final.

³⁷ Zob. Ch. Streck, op. cit., s. 13 i n.

tariat³⁸. Z tzw. wkładów ustalonych na poziomie krajowym³⁹ kraje mają być rozliczane w okresach pięcioletnich (art. 4 ust. 2, 8 i 9). Ponadto przewiduje się stopniowe podnoszenie wymagań redukcyjnych (zasada progresji) w sposób oddający „najwyższy możliwy poziom ambicji” (art. 4 ust. 3)⁴⁰. Deklarowane przez państwa redukcje emisji mogą być także w dowolnym czasie zmieniane w celu „podniesienia swojego poziomu ambicji” (art. 4 ust. 11).

Porozumienie przyjmuje zasadę wspólnej, choć zróżnicowanej odpowiedzialności, uwzględniającej uwarunkowania krajowe. Ta relatywizacja oczekiwań jest dla jednych przejawem rozsądku, dla innych słabości. Z jednej strony zauważa się krytycznie, że obowiązkowi ujętym w Porozumieniu w sposób ogólny brakuje „praktycznej i instrumentalnej konkretyzacji”⁴¹, za czym kryją się trudne do przezwyciężenia konflikty interesów. Kluczowy problem znalezienia sprawiedliwego klucza rozdziału globalnych zobowiązań pozostał w istocie nierozwiązany⁴². Porozumienie uzyskuje w efekcie „hybrydową” strukturę odpowiedzialności: jest przede wszystkim programem politycznym, odwołującym się do poczucia obowiązku państw działających we wspólnym interesie ludzkości oraz swego rodzaju „polityczną narracją”, wychodzącą poza wyłącznie językową warstwę przepisów, wymagającą zdecentralizowanego politycznego, prawnego i społecznego dyskursu⁴³.

Z drugiej strony dostrzega się w tym przejaw politycznej mądrości, płynącej z trzeźwej analizy słabości Protokołu z Kioto. Akcentowana w Porozumieniu dobrowolność i elastyczność staje się jego zaletą, gdyż pozwala zredukować społeczne konflikty towarzyszące ochronie klimatu⁴⁴. Zdaniem Ch. Streck trudno jest

³⁸ Tego rodzaju obowiązki sprawozdawczo-informacyjne mają wzmacniać „nieformalny monitoring” państwowych aktywności i umożliwiać wywieranie presji przez wspólnotę międzynarodową. Zob. Ch. Streck, op. cit., s. 20.

³⁹ Nazywanych także „kontrybucjami narodowymi” (*Intended Nationaly Determined Contributions – INDC*). J. Ciechanowicz-McLean, *Problemy prawne...*, s. 117.

⁴⁰ Potrzebę progresji potwierdzają zachowawcze propozycje zgłoszone przez największe światowe gospodarki (w tym przez UE) jeszcze w 2015 r., w trakcie procesu ratyfikacji (188 kontrybucji), które nie zapewniają osiągnięcia podstawowego celu zejścia ze wzrostem średniej temperatury globalnej poniżej 2 °C.

⁴¹ Byłaby nią przede wszystkim zapowiedź całkowitego odejścia od węgla jako paliwa energetycznego. Mimo wszystko takie właśnie pozostaje główne przesłanie Porozumienia. Zob. C. Franzius, *Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz. Auf dem Wege zum transnationalen Klimaschutzrecht?*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2017, z. 10, s. 518. Także K.F. Gärditz, *Zum transnationalen Mehrwert eines nationalen Kohleausstieges im Klimaschutzrecht*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2018, z. 12, s. 664 i tam cyt. literatura.

⁴² Zob. Ch. Streck, op. cit., s. 18 i n.

⁴³ Tak można interpretować poglądy przedstawione przez K.F. Gärditz’a, op. cit.

⁴⁴ Podbudowę takich oczekiwań stają się dla Ch. Streck prace amerykańskiej laureatki Nagrody Nobla Elinor Ostrom poświęcone analizie administrowania dobrami wspólnymi. Zob. Ch. Streck, op. cit., s. 13 i tam cyt. lit.

co prawda zakwestionować kluczową w ostateczności odpowiedzialność państw, tym niemniej Autorka podkreśla znaczenie transnarodowego charakteru Porozumienia oraz rolę, jaką odgrywają w jego realizacji społeczni i rynkowi (prywatnoprawni) partnerzy dialogu. Stwierdza, że Porozumienie Paryskie uzyskało w ten sposób gwarancję samodzielnego istnienia i „zabezpieczyło się” na wypadek wycofania poparcia przez rządy⁴⁵, choć wydaje się to być nadmiernie optymistyczną prognozą. Podobnie jest z wiarą w poczucie odpowiedzialności rządów, opartą na przekonaniu, że „motywacja jest wszystkim, a przymus niczym”⁴⁶.

Kluczowa dla zrozumienia prawnej specyfiki Porozumienia Paryskiego jest wspomniana wyżej transnarodowość. Wprawdzie jest ono niewątpliwie porozumieniem międzypaństwowym, a jego przepisy nie wskazują wprost na rolę społecznych (prywatnych) aktorów dialogu klimatycznego, tym niemniej bez ich zaangażowania osiągnięcie deklarowanych celów nie będzie możliwe. Wynika to z podstawowego faktu, że źródłem wszystkich problemów są legalne działania autonomicznych wobec państwa podmiotów. Owa transnarodowość nie opisuje odrębnej płaszczyzny czy też warstwy prawa, lecz proces transformacji prawa wewnętrznego i prawa międzynarodowego prowadzący do ich uspołecznienia⁴⁷.

Swoistości Porozumienia Paryskiego narzucają pytanie o jego charakter prawny: czy jest to *hard law* czy *soft law*? Od strony formalnej nie budzi wątpliwości, że jest to akt prawa międzynarodowego o charakterze traktatowym (konwencja). Wskazują na to art. 21 ust. 1 (określający warunki wejścia Porozumienia w życie), art. 26 (wskazujący na Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych jako depozytariusza Porozumienia), art. 27 (formułujący klauzulę niedopuszczalności wnoszenia zastrzeżeń) i art. 28 (przewidujący tryb wycofania się z Porozumienia)⁴⁸. Z drugiej strony, ustalenie charakteru prawnego dokumentu jako całości niewiele mówi o prawnej naturze poszczególnych zobowiązań traktatowych. Zdaniem D. Nückela, analiza tego zagadnienia powinna się koncentrować na trzech aspektach: ograniczaniu wzrostu średniej globalnej temperatury (art. 2 ust. 1 lit. a), zwiększaniu zdolności adaptacyjnych do negatywnych skutków zmian klimatycznych (art. 2 ust. 1 lit. b) oraz zapobieganiu szkodom (art. 8). Dochodzi do wniosku, że Porozumienie nie konstruuje typowych, jednoznacznych obowiązków, lokując się „w pewnej bliskości” do *soft law*. Niektóre z obowiązków zostają ujęte przede wszystkim

⁴⁵ Ibidem, s. 22 i n.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ C. Franzius, op. cit., s. 516 i tam cyt. literatura.

⁴⁸ D. Nüchel, *Rechtlicher Charakter des Pariser Übereinkommens – hard law oder soft law?*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2017, 10, s. 525 i n.

w kontekście proceduralnym, tworząc ramy dla dalszych aktywności, co relatywi-
zuje ich znaczenie i wprowadza element uznaniowości⁴⁹.

Zauważyć należy, że z tymi fundamentalnymi cechami Porozumienia Pary-
skiego, czyli transnarodowością, elastycznością i koncyliacyjnością, sposoby refor-
mowania polityki klimatycznej i energetycznej w UE są zasadniczo zbieżne.

Strategia klimatyczna UE

Przywołany już wcześniej pakiet legislacyjny „Czysta energia dla wszystkich Euro-
pejczyków” ustanawia prawne ramy dla strategii wdrożenia Porozumienia Pary-
skiego w Unii Europejskiej oraz państwach członkowskich. Obejmuje rozbudowane
i powiązane ze sobą merytorycznie akty prawne, które tworzą złożoną strukturę
normatywną. Niektórym z nich można przypisać nadrzędne funkcje integrujące,
w treści innych dominują zawężone tematycznie zagadnienia sektorowe. W efekcie
prawna podbudowa strategii klimatycznej UE nie daje się sprowadzić do zestawu
kilku znanych już zasad i środków działania, gdyż wykorzystuje cały konglomerat
wyspecjalizowanych rozwiązań, zmienianych, adaptowanych, bądź dopiero two-
rzonych na jej użytek. Normy celowe adresowane są przy tym nie tylko do państw
członkowskich, ale także do uczestników obrotu gospodarczego, grupowanych
w ponadnarodowe branże i sektory.

Legislacyjnym zwornikiem rozbudowanych rozwiązań normatywnych jest
rozporządzenie PE i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 r. w sprawie zarządzania
unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu⁵⁰. Zapewnia ono synchro-
nizację procesów decyzyjnych w obrębie unii energetycznej z obowiązkami spra-
wozdawczymi przewidzianymi przez Porozumienie Paryskie, wiążąc europejską
politykę energetyczną i klimatyczną z porozumieniami międzynarodowymi⁵¹.
W aspekcie pragmatycznym stanowi ono reakcję na brak znaczących kompetencji
regulacyjnych UE w zakresie polityki energetycznej i podejmuje próbę skompen-
sowania tych ograniczeń poprzez wykorzystanie instrumentów planistycznych
i proceduralnych związanych z monitoringiem i raportowaniem⁵². Fakt, że utrwa-
lono te nieimperatywne rozstrzygnięcia w formie bezpośrednio obowiązującego

⁴⁹ Ibidem, s. 531 i tam cyt. literatura.

⁵⁰ Zob. przypis 20.

⁵¹ S. Schlacke, M. Knodt, *Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz*,
„Zeitschrift für Umweltrecht” 2019, 7–8, s. 408.

⁵² F. Pause, op. cit., s. 389.

aktu prawa wtórnego, nie jest niczym zaskakującym, gdyż odpowiada wcześniejszej praktyce prawodawczej służącej tzw. miękkiemu sterowaniu⁵³.

Przypomnieć należy, że kompetencje UE w zakresie rynku energii, przewidziane po raz pierwszy w art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu UE (dalej jako TFUE), zostały znacząco osłabione przez zastrzeżenie płynące z ust. 2 podustępu 2 tego artykułu. Przewiduje on, że środki prowadzące do osiągnięcia celów wskazanych w ust. 1 (w szczególności służące wspieraniu efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii), ustanawiane przez Parlament Europejski i Radę, nie naruszają prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię. Ograniczeń tych nie można przełamać, sięgając po kompetencje związane z ochroną środowiska, przewidziane w art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, gdyż artykuł ten wymaga osiągnięcia jednomyślności w Radzie UE w odniesieniu do przedsięwzięć, które mogą znacząco ograniczyć uprawnienia państw do decydowania o źródłach wykorzystywanej energii oraz sposobie jej dystrybucji⁵⁴.

Państwa członkowskie zachowują w efekcie szeroki zakres swobody przy ustalaniu preferencji dla źródeł wykorzystywanej energii w ramach tzw. miksu energetycznego. Biorąc to pod uwagę, nie wydaje się obecnie możliwe osiągnięcie unijnego porozumienia co do powszechnej rezygnacji z węgla jako paliwa, ani co do przywrócenia odgórnie ustalonych narodowych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych⁵⁵.

Rozporządzenie przewiduje dwa podstawowe instrumenty realizacyjne: a) długoterminową strategię, obejmującą perspektywę co najmniej 30 lat (art. 15) oraz b) krajowe zintegrowane plany w dziedzinie energii i klimatu (art. 3). Unormowania dotyczące strategii są dość skąpe i obejmują obowiązki związane z raportowaniem. Ponadto w załączniku IV określone zostały ogólne ramy strategii.

Bardziej rozbudowane zostały przepisy poświęcone zintegrowanym planom w dziedzinie energii i klimatu. Pierwszy ich projekt powinien (był) zostać przedstawiony KE do końca 2018 r. i zostać zatwierdzony do końca 2019 r. Treść planu przybliża załącznik I, który skupia uwagę na pięciu wymiarach: obniżeniu emisyjności (w tym mieści się problematyka dekarbonizacji gospodarki), efektywności energetycznej, bezpieczeństwie energetycznym, wewnętrznym rynku energii oraz badaniach naukowych, innowacjach i konkurencyjności. Rozporządzenie nie odnosi się do zagadnienia formy i trybu zakotwiczenia planów w krajowym porządku prawnym.

⁵³ Zob. S. Schlacke, M. Knodt, op. cit., s. 405, 408.

⁵⁴ Ibidem, s. 404 i n.

⁵⁵ Ibidem, s. 404, 408 i n.

Gdyby się okazało, że suma zamierzeń poszczególnych państw członkowskich nie wystarcza dla osiągnięcia celów przyjętych przez UE, Komisja może jedynie formułować niewiążące zalecenia adresowane do państw członkowskich. Problematyce tej poświęcone zostały dwa artykuły rozporządzenia: art. 31 (zatytułowany „Reakcja na niewystarczający poziom ambicji zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu”) oraz art. 32 („Odpowiedź na niewystarczające postępy w osiągnięciu celów i założeń Unii w dziedzinie energii i klimatu”)⁵⁶. Wsparciem dla „miękkiego sterowania” mogłyby się okazać zachęty finansowe (oparte na powiązaniach polityki klimatycznej z polityką strukturalną i inwestycyjną), jednakże w rozporządzeniu ten aspekt pominięto⁵⁷.

W Polsce projekt „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030” został przygotowany w Ministerstwie Energii, a jego wersja finalna ma zostać zatwierdzona po uwzględnieniu wniosków płynących z uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych, aktualizacji krajowych strategii sektorowych, jak również konsultacji regionalnych, a także rekomendacji Komisji Europejskiej opublikowanych 18.06.2019 r.⁵⁸

Oceny dotychczasowych propozycji państw członkowskich, przekazanych KE, podjęła się jedna z europejskich organizacji pozarządowych⁵⁹. Jej wyniki są rozczarowujące, jako że nawet najwyżej ocenione projekty zaledwie nieznacznie przekroczyły pułap 50% oceny maksymalnej⁶⁰. Polska propozycja znalazła się w czwartej, najniżej ocenionej grupie z wynikiem 17,9%. Niewielkim pocieszeniem jest fakt, że niżej sklasyfikowano projekty niemiecki i słowacki (12,5%)⁶¹.

W dalszej części wskazać należy na sektorowe rozwiązania pakietu legislacyjnego „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” służące ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych. Powiązано je z wybranymi rodzajami działalności gospo-

⁵⁶ Ibidem, s. 406–408.

⁵⁷ Ibidem, s. 410.

⁵⁸ Projekt „Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030. Założenia i cele oraz polityki i działania”, oznaczony jako w. 3.1. z 04.2019, dostępny jest na stronie: <https://www.gov.pl/web/energia/projekt-krajowego-planu-na-rzecz-energii-i-klimatu-na-lata-2021-2030>.

⁵⁹ Zob. https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2019/2149-necp-assessment-ecologic-institute-climat_20190516.pdf (dostęp: 25.05.2019). Także S. Schlacke, M. Knodt, op. cit., s. 408.

⁶⁰ Projekt hiszpański uzyskał 52,4%, francuski 46,9% a grecki 44,2% oceny maksymalnej. Listę zamyka projekt planu klimatycznego Słowenii (3,2%).

⁶¹ Uwzględnić jednak trzeba, że wstępna propozycja niemiecka nie uwzględniała decyzji podjętych przez rząd federalny 20.09.2019 r., przewidujących m.in. wycofywanie się z węgla jako paliwa energetycznego. Zob. G. Łazarczyk, *Andrzej Duda chce przemawiać na szczycie klimatycznym w Nowym Jorku, ale jego wystąpienia nikt nie przewiduje*, <http://wyborcza.pl/7,155287,25225299,andrzej-duda-chce-przemawiac-na-szcycie-klimatycznym-w-nowym.html> (dostęp: 23.09.2019).

darczej i opracowano dla nich swoiste rozwiązania prawne, oparte na odrębnych zasadach⁶².

Pierwszy sektor obejmuje kluczowe instalacje przemysłowe, w tym wykorzystujące energetyczne spalanie paliw (łącznie jest ich w UE około 11 000), a także europejski sektor lotniczy (520 towarzystw lotniczych)⁶³. W 2016 r. sektor ten odpowiadał za 40% emisji gazów cieplarnianych w UE. Objęty on został jednolitym wewnątrzunijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, który powinien przyczynić się do zredukowania emisji o 21% w 2020 r. oraz o 43% w 2030 r. (względem bazowego 2005 r.). Jego funkcjonowanie opiera się na przepisach dyrektywy PE i Rady 2009/29/WE z 23.04.2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dalsze zmiany zostały wprowadzone przepisami najnowszej dyrektywy PE i Rady 2018/410/UE z 14.03.2018 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję 2015/1814.

Odrębnie uregulowano wymagania dla sektora budynków, pozostałych rodzajów transportu oraz odpadów rolniczych (tzw. sektor *non-ETS*), który (przynajmniej w Polsce) odpowiada za połowę emisji gazów cieplarnianych. Zbiorczy cel dla całej UE zakłada redukcję emisji z takich źródeł o co najmniej 30% w stosunku do roku 2005. W tym przypadku rozdzielono te oczekiwania na kraje członkowskie, uzyskując jednomyślność przewidzianą w art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE. Dokonano tego przepisami rozporządzenia PE i Rady (UE) 2018/842 z 30.05.2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań z Porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) Nr 525/2013⁶⁴. Szczegóły określa art. 4 ust. 1 oraz załącznik I rozporządzenia. Zgodnie z nim Polska powinna zredukować takie emisje o 7%. Wsparciem dla tych aktywności mają być przedsięwzięcia przewidziane w przepisach:

- a) dyrektywy PE i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁶⁵ oraz
- b) dyrektywy PE i Rady (UE) 2018/844 z 30.05.2018 r. zmieniającej dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej oraz o dyrektywę

⁶² Ch. Kreuter-Kirchhof, op. cit., s. 397 i n.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Dz. Urz. UE 2018 L 156, s. 26.

⁶⁵ Zob. przypis 18.

PE i Rady (UE) 2018/2002 z 11.12.2018 r. zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej⁶⁶.

Na sektor trzeci (opisywany angielskim skrótowcem LULUCF) składa się użytkowanie gruntów, zmiany w użytkowaniu gruntów i leśnictwo. Emisje z niego pochodzące powinny zostać w pełni skompensowane równoległymi działaniami zapewniającymi absorpcję gazów cieplarnianych (zasada *no-debit*). Te kwestie uregulowano w rozporządzeniu PE i Rady (UE) 2018/841 z 30.05.2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniającym rozporządzenie (UE) Nr 525/2013 oraz decyzję Nr 529/2013 UE⁶⁷.

Dla omawianej w artykule problematyki energetyki węglowej szczególne znaczenie mają unormowania związane z sektorem pierwszym, określające zasady funkcjonowania wewnątrzunijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Stworzony on został przepisami dyrektywy 2003/87/WE w celu wspierania redukcji emisji gazów cieplarnianych w sposób ekonomicznie i kosztowo efektywny a jego idea nawiązuje do ustaleń Protokołu z Kioto. Wykorzystuje on mechanizm aukcyjny, w którym cenę praw do emisji kształtują podaż i popyt⁶⁸. W nielicznych przypadkach przydzielane są bezpłatne uprawnienia, przede wszystkim jeżeli zachodzi obawa tzw. ucieczki emisji (*carbon leakage*). Sytuacje takie zostały opisane w art. 10b (aktualnie w brzmieniu ustalonym przepisami dyrektywy 2018/410/UE)⁶⁹. Charakter wyjątkowy mają także bezpłatne uprawnienia na modernizację sektora energetycznego przysługujące tym państwom członkowskim, w których w 2013 r. PKB na mieszkańca w EUR według cen rynkowych wynosił poniżej 60% średniej unijnej (art. 10c). Wspomnieć w końcu należy, że przewidziano stopniowe redukcje liczby przydzielanych uprawnień. Współczynnik redukcji został początkowo ustalony w wysokości 1,74% a począwszy od 2021 r. wynosić będzie 2,2% (pkt 5 preambuły do dyrektywy 2018/410/UE).

⁶⁶ Zob. przypis 17.

⁶⁷ Dz. Urz. UE 2018 L 156, s. 1.

⁶⁸ Jego szczegółowe omówienie wykracza poza ramy niniejszego artykułu. W przedmiocie rozwoju unormowań krajowych zob. M. Górski, *Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji w świetle ustawy z 22 grudnia 2004 r.*, [w:] J. Boć, K. Nowacki (red.), *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, Wrocław 2006, s. 173 i n.; P. Czembor, *Backloading – zmiana zasad aukcji uprawnień do emisji*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, 3, s. 93 i n.; Ł. Baran, T. Skoczkowski, S. Bielecki, A. Węglarz, *Aukcyjne quo vadis dla odnawialnych źródeł energii*, „Energetyka” 2017, 9, s. 590 i n.

⁶⁹ Ch. Kreuter-Kirchhof, op. cit., s. 399.

System ten podlega korektom uwzględniającym doświadczenia rynkowe zdobyte w kolejnych okresach rozliczeniowych. Pierwszy okres objął lata 2005–2007, drugi 2008–2012, trzeci 2013–2020. W marcu 2018 r. PE i Rada podjęły decyzję o jego przedłużeniu na lata 2021–2030, pomimo braku znaczących sukcesów. Wskazać przede wszystkim należy, że u progu trzeciego okresu występowała znaczna nadwyżka uprawnień do emisji, szacowana na 2 miliardy certyfikatów, która przełożyła się na ich niską wycenę (około 3 Euro). Doprowadziło to do zwiększenia produkcji energii w elektrowniach spalających węgiel (i to znacząco, dla przykładu w Niemczech)⁷⁰. Z tego powodu PE oraz Rada zainicjowały reformy mające na celu redukcję liczby uprawnień. W rezultacie tych działań ceny wzrosły do poziomu 22,00 Euro na początku i 23,37 Euro na koniec roku 2018. Oczekuje się konsolidacji tych tendencji i stworzenia w rezultacie skutecznych zachęt do ograniczania emisji gazów cieplarnianych⁷¹. Prezentowane są poglądy, że ceny uprawnień powinny dalej rosnać do poziomu co najmniej 40 Euro, a nawet 100 USD za tonę CO₂ (według szacunków *High-Level Commission on Carbon Prices*)⁷². Francuska propozycja ustalenia ceny minimalnej w wysokości 30,00 Euro nie została jednak przyjęta⁷³.

Znaczące i trwałe redukcje może zapewnić dopiero całkowite wycofywanie się z energetyki węglowej przy założeniu, że przyznane wcześniej uprawnienia nie zostaną wystawione na sprzedaż, gdyż oznaczałoby to tylko przesunięcie emisji pomiędzy podmiotami w obrębie systemu. Trwały efekt przyniesie dopiero ich umorzenie. Wątek ten akcentuje pkt 9 preambuły dyrektywy 2018/410/UE oraz zmieniony jej przepisami art. 12 ust. 4⁷⁴.

Znaczenie przepisów europejskiego prawa wodnego dla przyszłości elektrowni węglowych

Dla prawidłowego funkcjonowania konwencjonalnej elektrowni węglowej istotne znaczenie ma zakładowa gospodarka wodno-ściekowa. Z jednej strony dostęp do wody jest warunkiem sprawnego działania bloków energetycznych, gdyż wymagają one chłodzenia. Z drugiej, eksploatacja instalacji współtworzących złożony ciąg technologiczny prowadzi do powstawania różnego rodzaju ścieków, które

⁷⁰ C. Ziehm, *Klimaschutz im Mehrebenensystem – Kyoto, Paris, europäischer Emissionshandel und nationale Co₂-Grenzwerte*, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2018, 6, s. 342.

⁷¹ Ch. Kreueter-Kirchhof, op. cit., s. 399.

⁷² C. Ziehm, op. cit., s. 342.

⁷³ *Ibidem*, s. 343.

⁷⁴ Ch. Kreueter-Kirchhof, op. cit., s. 399.

odprowadzane są do środowiska. Niektóre z nich są mocno zanieczyszczone związkami chemicznymi, w szczególności ścieki z instalacji mokrego odsiarczania spalin. Charakteryzują się one znaczną zawartością chlorków i siarczanów, zawiesin, wysokim ładunkiem substancji organicznych, a także obecnością metali ciężkich, w tym rtęci⁷⁵.

Problematyka ochrony wód przed zanieczyszczeniami chemicznymi znajduje swoje odbicie w prawie europejskim, przede wszystkim za sprawą przepisów dyrektywy 2000/60/WE PE i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁷⁶ oraz aktów wykonawczych. Rozbudowane unormowania ochronne ustawy służą osiągnięciu celów środowiskowych, które tworzą zagregowaną, wielopiętrową konstrukcję wymagań, ustalanych nieco inaczej dla wód powierzchniowych i podziemnych (wśród tych pierwszych wyróżnia się wody naturalne, choć pojęcie to wprost się nie pojawia, oraz wody sztuczne i silnie zmienione)⁷⁷. Wspólnym nadrzędnym celem dla jednych i drugich jest zapobieżenie pogorszeniu istniejącego stanu wód oraz osiągnięcie stanu określanego jako dobry. Cele środowiskowe w odniesieniu do wód powierzchniowych determinowane są przez stan lub potencjał ekologiczny oraz stan chemiczny. Dla wód podziemnych kluczowy jest natomiast stan ilościowy i stan chemiczny.

Powodem szczególnej troski prawodawcy europejskiego i krajowego są zagrożenia powodowane przez substancje chemiczne uznawane za niebezpieczne, wprowadzane do wód w wyniku działalności człowieka bezpośrednio lub pośrednio. Wpływają one na stan chemiczny wód i najczęściej to właśnie one przesądzają o końcowej ocenie konkretnej „jednolitej części wód” będącej najmniejszym przestrzennym obiektem reglamentacji. W odniesieniu do wód powierzchniowych obowiązuje państwa członkowskie dodatkowy cel, związany ze szczególną grupą substancji chemicznych, to jest z substancjami priorytetowymi. W myśl art. 16 ust. 1 i 8 dyrektywy państwa powinny podejmować niezbędne działania, aby „stopniowo zredukować zanieczyszczenia powodowane przez substancje priorytetowe oraz dążyć do zakończenia lub stopniowej eliminacji zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych”.

⁷⁵ A. Litwinowicz, *Gospodarka wodno-ściekowa elektrowni – rys historyczny i aktualne problemy eksploatacyjne*, „Energetyka” 2017, 9, s. 564, 568; także E. Janigacz, *Ścieki z energetyki – rzeczywisty problem czy fikcja?*, „Energetyka” 2019, 5, s. 354 i n.

⁷⁶ Zob. przypis 25.

⁷⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 21.07.2016 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz.U. poz. 1187) oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z 21.12.2015 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 85).

Do substancji priorytetowych niebezpiecznych zalicza się także rtęć i to przede wszystkim z nią związane są kontrowersje prawnicze prowadzące do twierdzeń o braku podstaw prawnych dla udzielania nowych pozwoleń na odprowadzanie do wód ścieków ją zawierających, a w konsekwencji także twierdzeń o konieczności całkowitego zaprzestania energetycznego spalania węgla od roku 2028.

Wyjaśnić należy, że problem ten absorbuje uwagę nauki prawa przede wszystkim w Niemczech, podczas gdy w innych krajach (także w Polsce) oraz na szczeblu unijnym w zasadzie nie jest identyfikowany⁷⁸. Poglądy przedstawiane w literaturze niemieckiej są jednakże spolaryzowane.

Z jednej strony istnieje grupa prominentnych prawników⁷⁹, którzy głoszą tezę o płynącej z przepisów europejskich konieczności stopniowego wygaszania emisji ścieków zawierających rtęć aż do ich całkowitej eliminacji od 2028 r. Przedstawiane są także poglądy negujące poprawność takich wnioskowań. Ich wyrazem stała się między innymi opinia przygotowana przez W. Durnera i N. Trillmich dla stowarzyszenia reprezentującego producentów węgla brunatnego⁸⁰.

Argumenty przemawiające za tezą o wiążącej państwa członkowskie powinności eliminacji zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych wyprowadzane są z trzech rozwiązań ramowej dyrektywy wodnej. Po pierwsze chodzi o obowiązek zapobieżenia pogorszeniu istniejącego stanu wód, płynący z art. 4 ust. 1 lit. a) tiret i). Po drugie, o nakaz osiągnięcia dobrego stanu wód (art. 4 ust. 1 lit. a) tiret ii) oraz iii). Po trzecie, o wspomniany już wymóg stopniowego redukcji zanieczyszczenia powodowanego przez substancje priorytetowe, uzupełniony o kolejny cel – dążenie do zakończenia lub stopniowej eliminacji zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych. Temu argumentowi przypisuje się zresztą znaczenie rozstrzygające⁸¹. Dla osiągnięcia tego celu Komisja powinna przedłożyć stosowne propozycje w ciągu dwóch lat od włączenia danej substancji do wykazu substancji priorytetowych, obejmujące co najmniej ograniczenie emisji ze źródeł punktowych i środowiskowe normy jakości. Zgodnie z art. 16 ust. 6 dyrektywy ramowej w projektowanych działaniach odnoszących się do sub-

⁷⁸ W. Durner, N. Trillmich, *Ausstieg aus der Kohlenutzung kraft europäischen Wasserrechts?*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2011, 9, s. 519.

⁷⁹ Opinie takie przedstawiono w formie artykułów (zwłaszcza: S.R. Laskowski, *Kohlenwerke im Lichte der EU-Wasserrahmenrichtlinie*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2013, 3, s. 131 i n.; M. Schulte, J. Kloos, *Europäisches Umweltrecht und das Ende der Kohlenwerksnutzung – Zur unmittelbaren Wirkung des Phasing-Out-Ziels aus Art. 4 Abs. 1a) iv) WRRL im deutschen Recht*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2015, 16, s. 997 i n.; H. Ginzky, *Die Pflicht zur Minderung von Schadstoffeinträgen in Oberflächengewässer*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2009, 5, s. 242), choć powstała także monografia: A. Pieper, *Die Beachtung der wasserrechtlichen Phasing-Out-Verpflichtung im Anlagengenehmigungsrecht*, Baden-Baden 2014.

⁸⁰ Na niej bazuje publikacja wskazana w przypisie 78.

⁸¹ S.R. Laskowski, op. cit., s. 132 i n.

stancji priorytetowych niebezpiecznych powinien zostać także określony plan czasowy zakładający ich całkowitą eliminację w nieprzekraczalnym terminie 20 lat liczonym od dnia przyjęcia tych propozycji przez Parlament Europejski i Radę (tzw. *phasing-out*).

Pierwsza lista takich substancji pochodzi z 20.11.2001 r., tym niemniej pierwszy stosowny projekt powstał dopiero w lipcu 2006 r., co otworzyło drogę do uchwalenia 16.12.2008 r. dyrektywy 2008/105/WE w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej. Rzecz w tym, że określono w niej tylko normy jakości wód powierzchniowych, natomiast nie zawiera ona żadnych ustaleń co do środków ograniczania emisji, ani co do przedsięwzięć służących osiągnięciu całkowitej eliminacji substancji priorytetowych niebezpiecznych w terminie 20 lat. Spór toczy się w istocie o to, czy pomimo (rzekomych) zaniechań prawodawcy europejskiego obowiązek ten rodzi konsekwencje prawne i jakiego są one rodzaju. Rozważa się między innymi, czy obowiązek ten nie przeszedł na państwa członkowskie. Argumenty służące zanegowaniu takich tez dostrzegane są w wypowiedziach KE, obecnych w szczególności w uzasadnieniu projektu dyrektywy 2008/105/WE. Dowodzą one bowiem jednoznacznie braku politycznej woli ustalenia na poziomie europejskim absolutnego zakazu wprowadzania rtęci w ściekach przemysłowych⁸². Najnowszym potwierdzeniem takiej interpretacji są dopuszczalne poziomy emisji powiązane z BAT, określone dla rtęci na poziomie 0,2–3 µg/l, przewidziane w decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2017/1442 z 31.07.2017 r. ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania, zgodnie z dyrektywą PE i Rady 2010/75/UE⁸³. Chodzi konkretnie o BAT 15, tabelę I (o czym dalej).

Dodać należy, że zbliżony problem prawny związany z rtęcią ujawnia się w Polsce na gruncie przepisów ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne⁸⁴. Chodzi o kategoryczny zakaz wprowadzania do wód ścieków zawierających substancje priorytetowe zamieszczony w art. 78. W myśl pkt 1 lit. b) tego artykułu ścieki nie mogą zawierać „substancji priorytetowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 114”. Oficjalny wykaz takich substancji uwzględnia rtęć⁸⁵. Art. 78 wzorowany jest na dawnym art. 41 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., z tą zasadniczą różnicą, że w pkt 1 lit. b) w miejsce czterech wskazanych tam wcześniej

⁸² W. Durner, N. Trillmich, op. cit., s. 523 i n.

⁸³ Dz. Urz. UE L 212, s. 26.

⁸⁴ Tekst jedn. z 2018 r. poz. 2268, z 2019 r., poz. 125, 534, 1495.

⁸⁵ Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1.03.2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych, Dz.U. poz. 528 – l.p. 21 „rtęć i jej związki”.

substancji (znanych jako DDT, PCB, PCT, HCH⁸⁶) wstawiono teraz bez namysłu całą klasę substancji priorytetowych, mimo że przepisy europejskie nie wymagają takiego rygoryzmu.

Obok unormowań poświęconych substancjom priorytetowym w ustawie znajdziemy także przepisy odnoszące się do substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego. To z nimi (a nie z substancjami priorytetowymi) powiązane zostały akty wykonawcze, ustalające dopuszczalne normy emisji. Co istotne, wykazy obejmujące substancje z obu tych grup w sporej części się pokrywają. Dotyczy to także rtęci, która jest niebezpieczną substancją priorytetową, objętą ustawowym zakazem wprowadzania do wód, nie przestając być jednocześnie substancją szczególnie szkodliwą dla środowiska wodnego, z ustaloną w przepisach rozporządzenia normą dozwolonej emisji⁸⁷. Dowodzi to braku spójności przepisów polskiego prawa wodnego służących wdrożeniu zasad europejskiej polityki ochrony wód⁸⁸.

Znaczenie dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych

Istotne znaczenie dla przyszłości konwencjonalnych elektrowni węglowych mają także europejskie przepisy odnoszące się do zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom oraz ich kontroli, obejmujące swoim zakresem około 52 000 europejskich instalacji przemysłowych, w tym te służące energetycznemu spalaniu paliw

⁸⁶ To unormowanie należy widzieć przez pryzmat przepisów określających substancje, których produkcja, stosowanie i wprowadzanie do obrotu są w Polsce zabronione. Chodzi o art. 160 ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Środowiska z 9.12.2003 r. w sprawie substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (Dz.U. Nr 217, poz. 2141). Zob. przypis 3 do tabeli I w załączniku nr 4 do tego rozporządzenia. Zob. także komentarz M. Górskiego do art. 160, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 667 i n.

⁸⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 12.07.2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych (Dz.U. poz. 1311). Chodzi o załącznik nr 4 „Najwyższe dopuszczalne wartości substancji zanieczyszczających dla ścieków przemysłowych”, a konkretnie jego tabelę I „Najwyższe dopuszczalne wartości substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego”, określającą takie wartości także dla rtęci (l.p. 1). W tabeli tej uwzględniono również kilka substancji konsekwentnie objętych zakazem wprowadzania (m.in. takich jak DDT, PCB, PCT), dla których norma emisji wynosi konsekwentnie „0”.

⁸⁸ Szerzej omawiam to zagadnienie w artykule: *Problem zanieczyszczenia wód śródlądowych substancjami chemicznymi w świetle prawa europejskiego oraz prawa krajowego – uwagi krytyczne*, „Studia Prawnicze” 2018, 4, s. 110 i n.

o całkowitej mocy dostarczonej w paliwie wynoszącej 50 MW lub więcej. Koncepcja zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom została wprowadzona po raz pierwszy przepisami dyrektywy 96/61/WE z 24.09.1996 r., która w następstwie kilku znaczących zmian do niej wprowadzonych uzyskała wersję jednolitą w 2008 r.⁸⁹. Wyznacznikiem tej koncepcji jest idea pozwolenia zintegrowanego, uwzględniającego potrzebę ochrony środowiska jako całości, wykorzystującego graniczne wielkości dopuszczalnej emisji, określane poprzez odwołanie się do wymagań najlepszej dostępnej techniki (BAT)⁹⁰.

Wieloletnia praktyka dowiodła jednak, że posługiwanie się kryterium najlepszej dostępnej techniki obarczone jest wieloma trudnościami, których źródłem są także niejasne przepisy. Z tego powodu prawodawca europejski dokonał ich zasadniczej reformy, przyjmując dyrektywę PE i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych⁹¹, która wprowadziła szereg zmian także w siedmiu innych dyrektywach. Nowe unormowania służą ochronie środowiska jako całości, zapobiegają przesuwaniu zanieczyszczeń z jednych elementów środowiska na inne, wzmacniają dążenie do efektywności energetycznej i zapobiegają wypadkom. Przyczyniają się do osiągnięcia w Unii jednakowych warunków prowadzenia działalności poprzez ujednoczenie wymogów w zakresie efektywności środowiskowej instalacji przemysłowych.

W 2010 r. koncepcja najlepszej dostępnej techniki została instytucjonalnie i proceduralnie wzmocniona⁹². W przepisach dyrektywy 2008/1/WE z 2008 r. była mowa tylko ogólnie o wymianie informacji na temat granicznych wielkości ustanowionych dla poszczególnych kategorii działalności zgodnie z załącznikiem I, organizowanej przez Komisję, w tym o publikowaniu sprawozdania (art. 17), ale status prawny takiego dokumentu nie został określony. W dyrektywie 2010/75/UE znalazła się natomiast nie tylko definicja dokumentu referencyjnego BAT (art. 3 pkt 11), ale także w art. 13 określono praktyczne wytyczne porządkujące pracę forum przedstawicieli państw członkowskich, zainteresowanych branż i organizacji pozarządowych promujących ochronę środowiska. Kluczowym elementem dokumentu referencyjnego są „konkluzje dotyczące BAT” (odrębnie zdefiniowane w art. 3 pkt 12), przyjmowane w formie decyzji wykonawczej, w oparciu o zasady określone w decyzji 1999/468/WE ustanawiającej warunki wykonywania upraw-

⁸⁹ Dyrektywa PE i Rady 2008/1/WE z 15.01.2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, Dz. Urz. UE L 24, s. 8.

⁹⁰ Dla przykładu M. Górski i in., op. cit., s. 814 i n. i tam cyt. lit.

⁹¹ Dz. Urz. UE L 334, s. 17.

⁹² A. Diehl, *Stärkung des europäischen Konzepts der „besten verfügbaren Techniken“ durch die Richtlinie über Industrieemissionen?*, „Zeitschrift für Umweltrecht“ 2011, 2, s. 59 i n.

nień wykonawczych przyznanych Komisji (art. 75 ust. 2 dyrektywy). Rozwiązanie takie ma ten skutek praktyczny, że konkluzje muszą zostać przetłumaczone na wszystkie języki urzędowe UE, co przełamuje wcześniej występujące trudności w ich upowszechnianiu⁹³. Równocześnie nabierają one większej mocy prawnej, a ich stosowanie staje się obowiązkowe. O ile wcześniej zastosowanie najlepszych dostępnych technik było tylko jednym z prawnie dopuszczalnych wyborów (sygnalizowanym przez zwrot „w szczególności”), czyniących zadość obowiązkowi prowadzącego instalację (art. 3 ust. 1 lit. a), o tyle obecnie powinność zastosowania najlepszej dostępnej techniki jest co do zasady bezwarunkowa (art. 11 lit. a)⁹⁴.

Przejawem znaczenia prawnego konkluzji BAT jest także przewidziany w art. 21 ust. 3 obowiązek weryfikowania udzielonych pozwoleń zintegrowanych w terminie czterech lat od publikacji decyzji w sprawie konkluzji dotyczących BAT pod kątem zgodności warunków pozwolenia dla danej instalacji z dyrektywą. Skutkiem takiego przeglądu pozwoleń może być ich zmiana. Właściwe organy mogą jednakże w szczególnych przypadkach ustalić mniej restrykcyjne dopuszczalne wielkości emisji, gdyby osiągnięcie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami opisanymi w konkluzjach dotyczących BAT prowadziło do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska ze względu na (a) położenie geograficzne danej instalacji lub lokalne warunki środowiskowe lub (b) charakterystykę techniczną danej instalacji. Dopuszczalne wielkości emisji ustalone na takich zasadach nie mogą jednak przekraczać dopuszczalnych wielkości emisji określonych bezpośrednio w załącznikach do dyrektywy, a także nie mogą spowodować znaczącego zanieczyszczenia, a jednocześnie muszą gwarantować osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości (art. 15 ust. 4)⁹⁵.

Była już mowa o decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2017/1442 z 31.07.2017 r. ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania. W Polsce spotkała się z surową krytyką producentów energii, ale ciepłym przyjęciem organizacji pozarządowych. Przedstawiciele przemysłu podnosili, że znaczne obostrzenie wymagań, w szczególności wartości granicznych dla pyłów, dwutlenku siarki i tlenków azotu, nie znajduje technologicznego uzasadnienia (choć odwołuje się do najlep-

⁹³ Ibidem, s. 61.

⁹⁴ Relatywizujące znaczenie przypisuje się także zamieszczonym w art. 2 pkt 12 odesłaniom do zał. IV, określającego okoliczności, które należy uwzględnić, ogólnie lub w szczególnych przypadkach, przy ustalaniu najlepszych dostępnych technik. Na ostatnim miejscu wymieniono w nim informacje publikowane przez organizacje międzynarodowe, co jest interpretowane jako odesłanie np. do norm ISO. Ibidem, s. 61 i n.

⁹⁵ D. Janigacz, A. Nitarska-Fink, B. Wartak, *Zmiany pozwoleń zintegrowanych – wybrane problemy i wątpliwości*, „Energetyka” 2019, 5, s. 346 i n.

szych dostępnych technik stosowanych w USA) i może zagrażać bezpieczeństwu dostaw energii elektrycznej. Poza tym wymusi kosztowne inwestycje modernizacyjne, oceniane na ok. 10 mld złotych, które będą musiały zostać zrealizowane w ciągu 4 lat. W związku z tym rząd RP zdecydował się wnieść do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę o stwierdzenie nieważności decyzji o konkluzjach BAT w trybie art. 263 TFUE⁹⁶. Skarga przygotowana w Ministerstwie Środowiska uwzględniła, obok wskazanych wyżej argumentów merytorycznych⁹⁷, także zarzut zastosowania niewłaściwego trybu głosowania nad przyjęciem konkluzji BAT. Polska złożyła bowiem wniosek o głosowanie w systemie nicejskim, ale nie został on uwzględniony i głosowanie przeprowadzono w systemie lizbońskim. Poza tym Komisja Europejska wprowadziła w dniu głosowania istotne poprawki do projektu konkluzji BAT, nie poddając ich dyskusji⁹⁸.

Podsumowanie

Polska nie jest i nie będzie prymusem w europejskiej rodzinie państw, przeprowadzających dekarbonizację gospodarki. Przygotowywane dokumenty rządowe o długim horyzoncie i deklaracje polityczne wskazują na to, że rząd Rzeczypospolitej Polskiej nie zdecyduje się na spektakularne odejście od węgla. Nie może też zostać do tego wbrew własnej woli zobowiązany, gdyż przepisy traktatowe dają państwom członkowskim prawo weta wobec środków ustanawianych przez Parlament Europejski i Radę, które naruszają ich prawo do określania warunków wykorzystania własnych zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury zaopatrzenia w energię.

Polityka klimatyczna polskiego rządu jest zachowawcza. W pewnym sensie polskie podejście bardziej przypomina chiński niż dla przykładu niemiecki scenariusz modernizacji sektora energetycznego dla osiągnięcia celów klimatycznych, gdyż opiera się na strategii maksymalnego przeciągania w czasie wykorzystywania węgla. Przyszłość energetyki węglowej wydaje się jednak przesądzona za sprawą splotu rozbudowanych uwarunkowań ekonomiczno-prawnych. Chodzi przede wszystkim

⁹⁶ B. Sawicki, *Polska skarży do Luksemburga regulacje uderzające w węgiel*, <https://biznesalert.pl/bat-polska-europa-polityka-klimatyczna-trybunal/> (dostęp: 26.10.2017).

⁹⁷ Podzielanych także przez delegacje innych państw członkowskich – chodzi o Niemcy, Czechy, Bułgarię, Rumunię, Węgry, Słowację i Finlandię.

⁹⁸ *Polska przegrała spór o elektrownie. Może to nas kosztować 10 mld złotych*, <https://biznesalert.pl/polska-przegrala-spor-o-elektrownie-moze-nas-kosztowac-10-mld-zlotych/> (dostęp: 28.04.2017); *Salek: Decyzja Unii zagrozi dostawom energii w Polsce*, <https://biznesalert.pl/salek-decyzja-unii-zagrozi-dostawom-energii-polsce/> (dostęp: 28.04.2017).

kim o rosnące ceny praw do emisji gazów cieplarnianych oraz coraz bardziej rygorystyczne warunki wprowadzania do środowiska zanieczyszczeń chemicznych. Z czasem doprowadzą one do tego, że energetyczne spalanie węgla po prostu przestanie być opłacalne.

Bibliografia

- Baran Ł., Skoczkowski T., Bielecki S., Węglarz A., *Aukcyjne quo vadis dla odnawialnych źródeł energii*, „Energetyka” 2017, 9.
- Ciechanowicz-McLean J., *Implementacja Porozumienia Paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, 38.
- Ciechanowicz-McLean J., *Problemy prawne umów międzynarodowych z zakresu ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, 36.
- Czembor P., *Backloading – zmiana zasad aukcji uprawnień do emisji*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, 3.
- Diehl A., *Stärkung des europäischen Konzepts der „besten verfügbaren Techniken“ durch die Richtlinie über Industrieemissionen?*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2011, 2.
- Durner W., Trillmich N., *Ausstieg aus der Kohlennutzung kraft europäischen Wasserrechts?*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2011, 9.
- Franzius C., *Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz. Auf dem Wege zum transnationalen Klimaschutzrecht?*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2017, 10.
- Gabryś H.L., *Elektroenergetyka w Polsce 2019*, „Energetyka” 2019, 1.
- Gärditz K.F., *Zum transnationalen Mehrwert eines nationalen Kohleausstieges im Klimaschutzrecht*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2018, 12.
- Ginzky H., *Die Pflicht zur Minderung von Schadstoffeinträgen in Oberflächengewässer*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2009, 5.
- Górski M., *Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji w świetle ustawy z 22 grudnia 2004 r.*, [w:] J. Boć, K. Nowacki (red.), *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, Wrocław 2006.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Janigacz D., Nitarska-Fink A., Wartak B., *Zmiany pozwoleń zintegrowanych – wybrane problemy i wątpliwości*, „Energetyka” 2019, 5.
- Janigacz E., *Ścieki z energetyki – rzeczywisty problem czy fikcja?*, „Energetyka” 2019, 5.
- Kreuter-Kirchhof Ch., *Emissionshandel und Erneuerbare Energien Richtlinie. Instrumente zur Umsetzung der Klimaschutzstrategie der EU*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2019, 7–8.
- Laskowski S.R., *Kohlenwerke im Lichte der EU-Wasserrahmenrichtlinie*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2013, 3.
- Litwinowicz A., *Gospodarka wodno-ściekowa elektrowni – rys historyczny i aktualne problemy eksploatacyjne*, „Energetyka” 2017, 9.

- Nückel D., *Rechtlicher Charakter des Pariser Übereinkommens – hard law oder soft law?*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2017, 10.
- Olkuski T., Piwowarczyk-Ściebura K., Brożek A., *Wpływ porozumienia paryskiego i systemu EU ETS na rynek węglowy*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2017, 98.
- Pause F., *„Saubere Energie für alle Europäer” – Was bringt das Legislativpaket der EU?*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2019, 7–8.
- Pieper A., *Die Beachtung der wasserrechtlichen Phasing-Out-Verpflichtung im Anlagengenehmigungsrecht*, Baden-Baden 2014.
- Rotko J., *Problem zanieczyszczenia wód śródlądowych substancjami chemicznymi w świetle prawa europejskiego oraz prawa krajowego – uwagi krytyczne*, „Studia Prawnicze” 2018, 4.
- Schlacke S., Knodt M., *Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2019, 7–8.
- Streck Ch., *Vertragsgestaltung im Wandel der internationalen Klimapolitik*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2019, 1.
- Schulte M., Kloos J., *Europäisches Umweltrecht und das Ende der Kohlenwerksnutzung – Zur unmittelbaren Wirkung des Phasing-Out-Ziels aus Art. 4 Abs. 1a) iv) WRRL im deutschen Recht*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2015, 16.
- Ziehm C., *Klimaschutz im Mehrebenensystem – Kyoto, Paris, europäischer Emissionshandel und nationale Co2-Grenzwerte*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2018, 6.
- Ziębik A., Gładysz P., *Analiza systemowa elektrowni ze spalaniem tlenowym węgla zintegrowanej z wychwytem CO₂*, „Energetyka” 2016, 2.

Pozostałe źródła

- Bednarz P., *Będą kolejne elektrownie na węgiel? Może się to zemścić jeszcze droższym prądem*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/energetyka-weglowa-prad-moze-byc-jeszcze-drozszy/fsck7mn> (dostęp: 15.12.2018).
- https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2019/2149-necp-assessment-ecologic-institute-climat_20190516.pdf (dostęp: 25.05.2019).
- Łazarczyk G., *Andrzej Duda chce przemawiać na szczycie klimatycznym w Nowym Jorku, ale jego wystąpienia nikt nie przewiduje*, <http://wyborcza.pl/7,155287,25225299,andrzej-duda-chce-przemawiac-na-szcycie-klimatycznym-w-nowym.html> (dostęp: 23.09.2019).
- Oroschakoff K., *Walka z globalnym ociepleniem – jeszcze jedno pole konfliktu między Wschodem i Zachodem Europy*, <https://wiadomosci.onet.pl/politico/walka-z-globalnym-ociepleniem-jeszcze-jedno-pole-konfliktu-miedzy-wschodem-i-zachodem/fnq12e7> (dostęp: 14.05.2019).
- Polska przegrała spór o elektrownie. Może to nas kosztować 10 mld złotych*, <https://biznesalert.pl/polska-przegrala-spor-o-elektrownie-moze-nas-kosztowac-10-ml-d-zlotych/> (dostęp: 28.04.2017).
- Salek: Decyzja Unii zagrozi dostawom energii w Polsce*, <https://biznesalert.pl/salek-decyzja-unii-zagrozi-dostawom-energii-polsce/> (dostęp: 28.04.2017).

Sawicki B., *Polska skarży do Luksemburga regulacje uderzające w węgiel*, (<https://biznesalert.pl/bat-polska-europa-polityka-klimatyczna-trybunal/>) (dostęp: 26.10.2017).

Wantuch D., *Polskie elektrownie trują Europę rtęcią*, (<http://wyborcza.pl/7,155287,23492684,polskie-elektrownie-truja-rtecia-belchatow-najwiekszym-trucicielem.html>) (dostęp: 5.06.2018).