

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Jędrzej Maśnicki

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

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor:

Prof. UW dr hab. Robert Grzeszczak

Recenzenci:

Prof. UG dr hab. Anna Dobaczewska

Prof. UJ dr hab. Barbara Iwańska

Warszawa, luty 2019 r.

1. Przedmiot rozprawy

Przedmiotem niniejszej rozprawy jest analiza i udzielenie odpowiedzi na pytania badawcze związane ze stanowieniem i stosowaniem konkluzji dotyczących najlepszych dostępnych technik. Jest to instrument prawa pochodnego Unii Europejskiej, którego celem jest redukcja emisji przemysłowych, w ramach zintegrowanego podejścia obejmującego emisje do powietrza oraz emisje gruntowe i zanieczyszczenia wód. Emisje przemysłowe obejmują natomiast emisje pyłów i zanieczyszczeń powietrza (takich jak m.in. tlenki azotu, tlenki siarki i rtęć), które są skutkiem działalności przemysłowej. Na potrzeby stosowania konkluzji dotyczących BAT emisje te nie obejmują dwutlenku węgla. W dalszej części pracy konsekwentnie będę posługiwać się akronimem BAT (ang. *Best Available Techniques*). Stosowanie tego akronimu nie tylko występuje powszechnie w literaturze przedmiotu, ale też znalazło potwierdzenie w praktyce polskiego prawodawcy, który wprowadził do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2017 poz. 519) (dalej jako: „POŚ”) definicje „dokumentu referencyjnego BAT” oraz „konkluzji BAT”¹.

Konkluzje dotyczące BAT są jednym z rozdziałów prawnie niewiążącego dokumentu referencyjnego BAT (zwanego również „BREF”), który stanowi opis najlepszych dostępnych technik redukcji emisji dla sektorów objętych zakresem zastosowania dyrektywy o emisjach przemysłowych (dalej jako: „dyrektywa IED”)². Dokument referencyjny BAT jest opracowywany w wyniku procesu wymiany informacji – ze względu na siedzibę Europejskiego Biura ds. Zintegrowanego Zapobiegania Zanieczyszczeniom i ich Kontroli (dalej jako: „EIPPCB”) nazywanego w literaturze przedmiotu procesem sewilskim. Konkluzje dotyczące BAT są określone w formie nakazów, w ramach których wskazane są właściwe dla danych instalacji jednostkowe poziomy emisji³. Tym samym, dokument ten od samego początku ma *quasi*-normatywny charakter, który umożliwia zastosowanie konkluzji dotyczących BAT, jako warunków odniesienia dla wydawanego przez krajowe organy administracji pozwolenia na eksploatację instalacji. Po zakończeniu procesu sewilskiego, konkluzje dotyczące BAT są przyjmowane w ramach procedury sprawdzającej w formie aktu

¹ Art. 3 pkt 2b oraz w art. 3 pkt 8d POŚ.

² 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.U. L 334 z 17.12.2010, str. 17—119.

³ Zgodnie z art. 3 pkt 13 dyrektywy IED „*poziomy emisji powiązane z najlepszymi dostępnymi technikami*” oznaczają różne poziomy emisji uzyskiwane w normalnych warunkach eksploatacji z wykorzystaniem najlepszej dostępnej techniki lub kombinacji najlepszych dostępnych technik, które opisano w konkluzjach dotyczących BAT, wyrażone jako średnia w danym okresie w określonych warunkach odniesienia”.

wykonawczego, który jest następnie publikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Od daty publikacji, liczony jest 4-letni okres, w ramach którego operatorzy instalacji są zobowiązani do uzyskania zgodnego z konkluzjami dotyczącymi BAT pozwolenia umożliwiającego eksploatację instalacji oraz przeprowadzenia inwestycji mających na celu dostosowanie funkcjonowania instalacji do nowych norm środowiskowych.

Dotychczas dla różnych sektorów gospodarki przyjęto w formie decyzji wykonawczych 14 konkluzji dotyczących BAT. Docelowo, analizowane instrumenty prawa pochodnego mają wyznaczyć wiążące prawnie poziomy emisji dla ok. 52 tys. instalacji przemysłowych, które są objęte zakresem zastosowania dyrektywy IED⁴. Zakresem zastosowania konkluzji dotyczących BAT objęte są sektory o charakterze strategicznym (np. energetyka) oraz główne gałęzie działalności przemysłowej, które mają bardzo istotne znaczenie w szczególności dla polskiej gospodarki (np. hutnictwo żelaza, produkcja chemikaliów). Przetwórstwo przemysłowe łącznie z energetyką jest odpowiedzialne za wytworzenie 20,8% wartości polskiego PKB⁵. Jednocześnie, na przestrzeni ostatnich lat, to właśnie instalacje przemysłowe, przy znaczącym wzroście produkcji, zredukowały swój negatywny wpływ na jakość środowiska naturalnego⁶. W związku z powyższym, warto zwrócić większą uwagę na inny aspekt stanowienia i stosowania regulacji środowiskowych, jakim powinno być umożliwienie dalszego funkcjonowania instalacji przemysłowych. Nie zmienia to podstawowego założenia niniejszej rozprawy, zgodnie z którym działalność przemysłowa nie może być prowadzona bez dbałości o stan środowiska naturalnego.

Pragnę teraz przejść do omówienia struktury, zagadnień badawczych i zastosowanej metodologii.

2. Struktura, zagadnienia badawcze i zastosowana metodologia

W rozdziale pierwszym podjęte zostało zagadnienie kompetencji Unii Europejskiej do określenia prawnie wiążących dopuszczalnych poziomów emisji dla instalacji

⁴ SEC(2007) 1679, *Commission staff working document - Accompanying document to the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) (recast) Impact Assessment*, Bruksela, 21.12.2007.

⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017, s. 698.

⁶ Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami na przestrzeni lat 2010-2016 emisje tlenków azotu (NOx) z procesów spalania w sektorze produkcji i transformacji energii zostały zredukowane o 37,5%, emisje pochodzące z procesów spalania w przemyśle zostały zredukowane o 27,1%. W tym samym czasie emisje tlenków azotu (NOx) pochodzące z transportu drogowego zostały zredukowane o 15,2% a emisje pochodzące z procesów spalania poza przemysłem zostały zredukowane zaledwie o 3,6%.

przemysłowych. Do zagadnień badawczych poruszonych w ramach tego rozdziału, należy sposób rozumienia zasad unijnej polityki ochrony środowiska wraz z odniesieniem ich rozumienia do konkluzji dotyczących BAT.

Drugi rozdział niniejszej rozprawy został poświęcony analizie obecnie obowiązującego systemu redukcji emisji w prawie Unii Europejskiej. Celem tego rozdziału jest umiejscowienie prawnej regulacji redukcji emisji przemysłowych wprowadzonej przez dyrektywę IED oraz konkluzje dotyczące BAT na tle pozostałych instrumentów prawnej ochrony środowiska sprzyjających budowie gospodarki niskoemisyjnej. Zagadnienie badawcze, które zostało ujęte w ramach tego rozdziału odnosi się do określania relacji konkluzji dotyczących BAT w stosunku do pozostałych instrumentów prawnej ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów prawa Unii Europejskiej służących prawnej ochronie powietrza.

Trzeci rozdział został w całości poświęcony zagadnieniom związanym ze stanowieniem konkluzji dotyczących BAT. Sposób, w jaki powstają konkluzje dotyczące BAT jest unikalnym w obszarze całej legislacji środowiskowej, przykładem wykorzystania wiedzy eksperckiej oraz połączenia procesu o charakterze technicznym z czynnikami politycznymi. Proces sewilski zakłada ścisłą i zinstytucjonalizowaną współpracę Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich z szerokim kręgiem interesariuszy zewnętrznych, w tym przedstawicielami przemysłu i organizacji środowiskowych. Stąd też rozdział ten służy weryfikacji hipotezy, zgodnie z którą większy stopień zaangażowania interesariuszy zewnętrznych w przygotowywanie projektu aktu sprzyja podejmowaniu rozstrzygnięć o bardziej merytorycznym charakterze oraz minimalizuje wagę czynników politycznych.

Celem rozdziału czwartego jest analiza prawnego charakteru konkluzji dotyczących BAT, w sytuacji, w której są one elementem dokumentu referencyjnego BAT, czyli formalnie nie mają prawnie wiążącego charakteru. Hipoteza badawcza odnosi się zatem do weryfikacji założenia, zgodnie z którym, jeśli konkluzje dotyczące BAT umieszczone w dokumentach referencyjnych są jedynie instrumentem prawa miękkiego, to mogą wywierać skutki prawne wobec operatorów instalacji oraz państw członkowskich. Drugim z zagadnień badawczych, którym jest przedstawione w ramach rozdziału czwartego jest ustalenie czy materia regulowana w ramach decyzji wykonawczych ustanawiających konkluzje dotyczące BAT powinna być w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości przedmiotem aktu nieustawodawczego.

W rozdziale piątym poddano analizie zagadnienia, z jakimi muszą zmierzyć się krajowe organy ochrony środowiska, do których to zagadnień należą: sposób klasyfikacji

instalacji objętej zakresem stosowania konkluzji dotyczących BAT, sposób wyznaczania właściwych poziomów emisji oraz stosowanie odstępstw od wymagań konkluzji dotyczących BAT. W ramach tego rozdziału zweryfikowane zostanie pytanie badawcze – na ile lokalne organy ochrony środowiska powinny wyważyć wartości ochrony środowiska naturalnego z interesem operatorów instalacji. Celem tego rozdziału jest również analiza sposobu stosowania przesłanki udzielenia odstępstwa przewidzianego w art. 15 ust. 4 dyrektywy IED⁷. Ze względu na nieprecyzyjnie sformułowane przepisy transponujące dyrektywę IED do prawa polskiego, w procesie stosowania konkluzji dotyczących BAT, szczególnego znaczenia nabiera obowiązek wykładni zgodnej oraz ew. zastosowanie skutku bezpośredniego tej dyrektywy.

Przeanalizowane w niniejszej rozprawie zagadnienia badawcze mają w przeważającej mierze charakter normatywny. Stąd też dominujące jest wykorzystanie metody formalno-dogmatycznej, w ramach której przedmiotem analizy jest materiał normatywny (głównie rozdział V oraz rozdział II), orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz stanowiska przedstawicieli doktryny (głównie rozdział I oraz rozdział IV). Weryfikacja hipotezy rozdziału III została przeprowadzona w oparciu o analizę jakościowo-ilościową materiału empirycznego, jakim są protokoły z posiedzeń, decyzyjnego w ramach procesu sewilskiego, Forum art. 13 oraz Komitetu art. 75. Pomocniczo wykorzystano także analizę pozwoleń zintegrowanych, w których organy administracji wykorzystywały konkluzje dotyczące BAT, jako materialnoprawną podstawę określenia warunków eksploatacji instalacji.

W wyniku analizy zgromadzonego materiału poczyniono następujące główne ustalenia badawcze.

3. Główne ustalenia badawcze

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że w przypadku konkluzji dotyczących BAT szczególnego znaczenia nabierają zasady prewencji oraz „zanieczyszczający płaci”. Wskazuje na to wprost motyw drugi preambuły do dyrektywy IED, w którym przywołano te dwie zasady⁸. Dyrektywa IED nie wskazuje przy tym wprawdzie na zasadę ostrożności,

⁷ Zgodnie z tym przepisem: „[...] Odstępstwo takie może mieć zastosowanie tylko w przypadku gdy ocena pokazuje, że osiągnięcie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami opisanymi w konkluzjach dotyczących BAT prowadziłoby 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 [...]”.

⁸ Zgodnie z treścią motywu drugiego preambuły do dyrektywy IED: *W celu zapobiegania zanieczyszczeniom wynikającym z działalności przemysłowej, ich redukcji i w możliwie najszerszym zakresie wyeliminowania*

jednak ta zasada ma również bardzo istotne znaczenie dla formułowania i stosowania konkluzji dotyczących BAT, ponieważ konkluzje dotyczące BAT mają one przeciwdziałać wystąpieniu negatywnych skutków, co do których można powiedzieć, że z dużą dozą prawdopodobieństwa występują na danym obszarze.

Ponadto, art. 191 ust. 3 TFUE dookreśla też sposób, w jaki powinna być realizowana polityka ochrony środowiska, wskazując, m.in. na **konieczność uwzględnienia dostępnych danych naukowo-technicznych**. Zgodnie z zaprezentowanym w ramach rozprawy poglądem, zasady wykonywania polityki ochrony środowiska powinny stać się rzeczywistym wzorcem kontroli aktów prawnych przyjmowanych w tej dziedzinie.

Należy stwierdzić, że konkluzje dotyczące BAT **wywierają istotny wpływ na osiągnięcie celów przewidzianych w pozostałych instrumentach prawnej ochrony powietrza**. Jeśli bowiem dana instalacja jest położona w strefie klimatycznej, w której naruszone są wyznaczone zgodnie z dyrektywą w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy⁹ (dalej jako: „dyrektywa CAFE”) poziomy dopuszczalne i poziomy docelowe zanieczyszczeń powietrza, to w zakresie w jakim dotyczą one danej substancji, nie jest możliwe przyznanie z tego tytułu odstępstwa od stosowania konkluzji dotyczących BAT.

Należy też zwrócić uwagę, że europejski system handlu uprawnieniami do emisji (dalej jako: „EU ETS”) obejmuje większość instalacji, dla których opracowano lub są opracowywane konkluzje dotyczące BAT. W związku z tym, poziomy sprawności produkcji stosowane na potrzeby bezpłatnego przydziału uprawnień w ramach systemu EU ETS są ustalane w oparciu o wymagania środowiskowe określone w ramach konkluzji dotyczących BAT. Po drugie, zarówno system EU ETS, jak i obowiązek dostosowania do konkluzji dotyczących BAT dostarczają bodźców do niskoemisyjnej transformacji gospodarki.

Redukcja emisji pochodzących z instalacji przemysłowych w wymierny sposób wpływa też na osiągnięcie przez państwa członkowskie krajowych pułapów redukcji emisji wskazanych w dyrektywie w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów

zgodnie z zasadą <<zanieczyszczający płaci>> oraz zasadą zapobiegania zanieczyszczeniom należy ustalić ogólne ramy kontroli głównych rodzajów działalności przemysłowej, przyznając pierwszeństwo interwencji u źródła oraz zapewniając rozsądną gospodarkę zasobami naturalnymi i biorąc pod uwagę, w razie potrzeby, sytuację gospodarczą i szczególne lokalne cechy miejsca, w którym prowadzona jest działalność przemysłowa.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy, Dz.U. L 152 z 11.6.2008, str. 1—44.

zanieczyszczeń atmosferycznych¹⁰ (dalej jako: „dyrektywa NEC”), jak również na jakość powietrza w strefach klimatycznych wyznaczonych zgodnie z dyrektywą CAFE.

Konkluzje dotyczące BAT poprzez ustanowienie prawnych wymagań dla poszczególnych rodzajów instalacji (podejście nakazowe), wspierają realizację celów aktów prawa pochodnego wyznaczających cele środowiskowe w odniesieniu do danych obszarów lub też ustanawiających cele redukcyjne, zarówno dla poszczególnych państw członkowskich, jak i dla całej Unii Europejskiej. Należy również wskazać, że **zastąpienie konkluzji dotyczących BAT poprzez inny, alternatywny sposób redukcji emisji, którym mógłby być przykładowo – wzorowany na EU ETS, system handlu uprawnieniami do emisji przemysłowych, mogłoby okazać się przeciwnie skuteczne**, zwłaszcza z perspektywy regionów, w których występuje szczególnie zła jakość powietrza atmosferycznego.

Relację pomiędzy konkluzjami dotyczącymi BAT a dyrektywą IED należy rozpatrywać w szerszej perspektywie prowadzenia polityki regulacyjnej. Poprzez konkluzje dotyczące BAT w istocie powrotnie **wprowadzane jest podejście sektorowe, w którym każda dziedzina gospodarki podlega specjalnym dedykowanym sobie normom środowiskowym określonym dla danego rodzaju instalacji przemysłowych**. Powrót do podejścia sektorowego jest nieuchronny ze względu na inną dynamikę rozwoju najlepszych dostępnych technik dla każdego z rodzajów działalności gospodarczej objętej zakresem zastosowania dyrektywy IED.

W zakresie procesu stanowienia konkluzji dotyczących BAT, należy stwierdzić, że omawiany instrument jest przykładem odejścia od wyznaczania nowych prawnie wiążących poziomów emisji w formie aktu ustawodawczego na rzecz aktu wykonawczego. Kierunek ten należy ocenić pozytywnie, ponieważ zasadza się on na minimalizacji roli Parlamentu Europejskiego na rzecz ekspertów. Podstawowym celem stanowienia konkluzji dotyczących BAT w formie aktu wykonawczego jest bowiem pominięcie obciążonej dużym ryzykiem politycznym zwykłej procedury ustawodawczej.

Uzasadnienie polityczne, zapewniane przez Parlament Europejski i Radę zostaje zastąpione akceptowanym przez państwa członkowskie rozstrzygnięciem o charakterze eksperckim. Sposobem na zdobycie odpowiedniej wiedzy technicznej oraz podzielenie się odpowiedzialnością jest zaproszenie w ramach procesu sewilskiego do udziału w przygotowywaniu dokumentu referencyjnego BAT, którego częścią są konkluzje dotyczące

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylecia dyrektywy 2001/81/WE, Dz.U. L 344 z 17.12.2016, str. 1—31.

BAT, przedstawiciele szerokiego kręgu interesariuszy – w tym przypadku nie tylko państw członkowskich, ale też przemysłu oraz organizacji pozarządowych. **Proces sewilski pozwala na minimalizację znaczenia legitymizacji demokratycznej na rzecz uznania nadrzędnego charakteru legitymizacji opartej o merytoryczną wiedzę uczestników procesu decyzyjnego.**

Niemniej, nie oznacza to, że stanowienie konkluzji dotyczących BAT jest pozbawione czynnika politycznego. Wszystkie przedstawione dotychczas projekty decyzji wykonawczych uzyskały pozytywną opinię właściwego w ramach procedury sprawdzającej Komitetu art. 75. Niemniej, skala poparcia dla poszczególnych projektów aktów wykonawczych była silnie zróżnicowana, przez co Komitet art. 75 częstokroć aprobował przedłożone projekty aktów na granicy koniecznego progu poparcia¹¹. Konieczność uzyskania w ramach procedury sprawdzającej pozytywnej opinii przedstawiciele państw członkowskich prowadzi do konstruowania doraźnych koalicji państw popierających przyjęcie konkluzji dotyczących BAT dla danego sektora gospodarki. **W skrajnych przypadkach może to prowadzić do zakwestionowania części ustaleń podjętych w ramach „technicznego” procesu sewilskiego.** Działania takie należy ocenić negatywnie – osłabiają one bowiem ekspercki charakter legitymizacji konkluzji dotyczących BAT. Należy też wskazać, że przyjęcie konkluzji dotyczących BAT powinno być w swoim założeniu dalekie od podejmowania decyzji o charakterze politycznym, co też miałyby nie współgrać z „technicznym” charakterem aktu wykonawczego.

Materia regulowana w ramach konkluzji dotyczących BAT wykracza jednak poza zakres klasycznie rozumianych aktów wykonawczych. **Konkluzje dotyczące BAT nie tyle uściślają sposób w jaki ma być wykonywany akt podstawowy, którym jest dyrektywa IED, co ustanawiają normy, które powinny podlegać wykonaniu.** Należy zatem rozważyć, czy decyzje wykonawcze ustanawiające konkluzje dotyczące BAT spełniają trójstopniowy test wskazany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do aktów wykonawczych, tj. 1) czy realizują zasadnicze, ogólne cele dyrektywy; 2) czy są niezbędne

¹¹ Tak było w przypadku konkluzji dotyczących BAT w odniesieniu do garbowania skór, który to projekt uzyskał opinię dzięki 259 głosom na 255 ówczesnie wymaganych oraz w przypadku konkluzji dotyczących BAT w odniesieniu do produkcji żelaza i stali (265 głosów na 255 wymaganych). Jeśli chodzi o poparcie dla projektów kolejnych konkluzji dotyczących BAT, które były przedmiotem obrad Komitetu art. 75 już po dacie stosowania nowych reguł głosowania, to najmniejszym poparciem państw członkowskich cieszyły się projekty konkluzji dotyczących BAT dla jednostek dużego spalania (65,14%), wspólnych systemów oczyszczania ścieków/gazów odlotowych i zarządzania nimi w sektorze chemicznym (66,78%) oraz produkcji płyt drewnopochodnych (68,58%). We wskazanych przypadkach o pozytywnym zaopiniowaniu projektu aktu prawnego mogła zdecydować decyzja jednego państwa członkowskiego.

lub przydatne do realizacji celów dyrektywy oraz 3) czy nie uzupełniają ani też nie zmieniają treści aktu podstawowego.

Odnosząc się do wskazanego wyżej testu, należy wykazać, że dwie pierwsze kwestie wydają się najmniej kontrowersyjne. Dodatkowo, nakaz uwzględnienia postępu naukowo-technicznego wynika z definicji *najlepszych dostępnych technik*, którymi powinny posłużyć się organy administracji przy formułowaniu warunków określonych w ramach pozwolenia na eksploatację instalacji. Techniczny charakter materii regulowanej w ramach konkluzji dotyczących BAT również wydaje się predestynować Komisję Europejską, do podjęcia działań w formie aktu wykonawczego. O wiele więcej wątpliwości może natomiast budzić to czy konkluzje dotyczące BAT wydawane w formie aktu wykonawczego nie zmieniają elementów aktu podstawowego ani też nie uzupełniają dyrektywy IED o nowe elementy.

Należy wskazać, że poprzez ustanowienia poziomów emisji dla substancji nie objętych wcześniej zakresem jej stosowania, **konkluzje dotyczące BAT prowadzą w praktyce do rozszerzenia zakresu stosowania obowiązków wynikających z dyrektywy IED**. Dodatkowo, to właśnie poziomy emisji wskazane w decyzjach wykonawczych ustanawiających konkluzje dotyczące BAT są właściwymi punktami odniesienia dla organów ochrony środowiska, co do określania warunków eksploatacji instalacji. Uzupełnienie lub zmiana treści aktu podstawowego może wyrażać się poprzez rozszerzenie zakresu stosowania aktu ustawodawczego. Stąd też rozszerzenie zakresu regulowanych w ramach konkluzji dotyczących BAT zanieczyszczeń względem reżimu wprowadzonego dyrektywą IED odpowiada oczekiwaniom części państw członkowskich, ale nie wpisuje się w określone przez Traktat z Lizbony ramy stanowienia aktów wykonawczych. Dodatkowo, stosowanie standardów emisyjnych określonych w załącznikach dyrektywy IED, docelowo stanie się wyjątkiem, a nie regułą (np. będą punktem odniesienia do określenia warunków pozwolenia, w sytuacji stosowania odstępstwa na podstawie art. 15 ust 4 dyrektywy IED). W ten sposób konkluzje dotyczące BAT, pomimo braku formalnego uchylecia postanowień dyrektywy IED w istocie modyfikują zakres stosowania norm dyrektywy.

Zakres regulacji objęty zastosowaniem konkluzji dotyczących BAT wykracza również poza zakres regulacji dopuszczalnej dla aktu delegowanego. Zgodnie z wynikającym z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości kryterium rozróżnienia między materią zastrzeżoną dla aktów ustawodawczych a materią zarezerwowaną dla aktów nieustawodawczych, kwestie objęte zakresem regulacji konkluzji dotyczących BAT powinny być przyjmowane w ramach aktu ustawodawczego. Skłania to do wniosku, że **za przyjęciem**

preferowanej metody regulacji przemawiają względy praktyczne, a nie zakres regulowanej materii.

Zgodnie z dyrektywą IED, jak i poprzedzającą ją dyrektywą dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom¹² (dalej jako: „dyrektywa IPPC”), organ administracji jest zawsze zobowiązany do stosowania najlepszych dostępnych technik w przypadku wydawania właściwego pozwolenia na prowadzenie instalacji. Konkluzje dotyczące BAT stają się **materialnoprawną podstawą podejmowania decyzji administracyjnych – wydawania pozwoleń koniecznych do eksploatacji instalacji, którymi w prawie polskim są pozwolenia zintegrowane.** W związku z tym, organy ochrony środowiska odpowiedzialne za wydawanie pozwoleń zintegrowanych stają się funkcjonalnie organami unijnymi.

Do najistotniejszych zagadnień związanych z bezpośrednim stosowaniem konkluzji dotyczących BAT należą kwalifikacja prawna instalacji objętej zakresem zastosowania właściwych konkluzji dotyczących BAT a następnie wybór właściwych poziomów emisji. **Konkluzje dotyczące BAT ustanawiają znacznie bardziej surowe wymagania dotyczące ochrony środowiska dla nowych instalacji.** W przypadku instalacji istniejących, które nie były projektowane w sposób pozwalający na dokładne przewidzenie przyszłych poziomów emisji zasadne jest wskazanie mniej restrykcyjnych poziomów emisji.

Drugie zagadnienie odnosi się do widełkowego ujęcia wskazanych w niektórych z konkluzji dopuszczalnych poziomów emisji zanieczyszczeń. Konkluzje te **wyznaczają bowiem właściwy przedział dopuszczalnych poziomów emisji wyznaczany poprzez z jednej strony górne poziomy emisji, a z drugiej strony, nawet kilkukrotnie bardziej surowe, dolne poziomy emisji.** Poprzez wskazanie widełek (osobnych dla instalacji istniejących oraz osobnych dla instalacji nowych), konkluzje dotyczące BAT przyznają organom administracji stosunkowo duży zakres uznania co do wskazania w pozwoleniu zintegrowanym właściwych poziomów emisji.

Niemniej, decyzja co do wyboru właściwych poziomów emisji ta nie może mieć dowolnego charakteru. Tym bardziej, że zarówno przepisy dyrektywy IED, jak i art. 185 ust. 2a POŚ, gwarantują możliwość udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach o wydanie pozwolenia zintegrowanego dla nowo zbudowanej instalacji, o wydanie pozwolenia zintegrowanego z odstępstwem oraz w postępowaniu o wydaniu lub zmianie

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Wersja skodyfikowana) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 24 z 29.1.2008, str. 8—29.

pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej zmiany instalacji. Zakres możliwej kontroli sprawowanej przez organizacje ekologiczne ma niebagatelny wpływ na decyzje inwestycyjne podejmowane przez operatorów instalacji i powinien prowadzić do szczególnie starannego uzasadnienia pozwoleń zintegrowanych.

Ostatnie z kluczowych zagadnień dotyczy kwestii udzielania odstępstw od stosowania poziomów emisji wskazanych w konkluzjach dotyczących BAT. Zagadnienie odstępstw pozwala na **zrównoważenie realizowanego przez konkluzje dotyczące BAT nadrzędnego celu ochrony środowiska z priorytetami o charakterze ekonomicznym**. Merytoryczną przesłanką udzielenia odstępstwa jest wykazanie nieproporcjonalnie wysokich kosztów działań dostosowawczych w stosunku do korzyści dla środowiska, ze względu na co najmniej jeden z następujących czynników: położenie geograficzne, lokalne warunki środowiskowe lub też charakterystykę techniczną instalacji.

Poprzez możliwość udzielenia odstępstw od stosowania konkluzji dotyczących BAT, prawodawca unijny prowadzi do zagwarantowania możliwości kontynuowania – w ściśle ograniczonych przypadkach – prowadzenia działalności gospodarczej, kosztem większego niż co do zasady dopuszczalne zanieczyszczenia środowiska naturalnego. W związku z tym, kwestia stosowania odstępstw staje się praktycznym wyrazem zastosowania zasady proporcjonalności. Organy ochrony środowiska stosujące konkluzje dotyczące BAT powinny, uwzględnić nie tylko uwarunkowania o charakterze środowiskowym, ale też względy o charakterze gospodarczym. Leżą one bowiem u podstaw sformułowania najlepszych dostępnych technik, które powinny być ekonomicznie dostępne dla operatorów instalacji, w zwykłych warunkach jej eksploatacji.

4. Podsumowanie

Realizowany przez konkluzje dotyczące BAT model regulacji środowiskowej powinien nie tylko wpisywać się w prewencyjne działanie na rzecz minimalizacji ryzyka degradacji środowiska naturalnego, ale też uwzględniać ekonomikę funkcjonowania instalacji przemysłowych. Równoważenie sprzecznych interesów jest konieczne z perspektywy zapewnienia ochrony środowiska naturalnego przy akceptowalnych do pewnego stopnia, negatywnych skutkach prowadzenia działalności gospodarczej. Realizacja powyższego elementu zasady proporcjonalności może nabrać wymiernego znaczenia jedynie przy **przyjęciu wspólnego założenia, zgodnie z którym działalność instalacji przemysłowych w ramach Unii Europejskiej nadal będzie istotnym elementem europejskiej gospodarki.**