

Podziemne składowanie ditlenku węgla w świetle art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2009/31/WE w Polsce i w Niemczech: implikacje do polskiego ustawodawstwa

Mateusz Mamczar¹, Mariusz Orion Jędrysek¹



M. Mamczar



M. O. Jędrysek

Geological storage of carbon dioxide in accordance with Directive 2009/31/WE in Poland and in Germany: implications for the Polish legislation. Prz. Geol. 63: 36–41.

Abstract. The Directive 2009/31 / EC entered into force on the 23 April 2009 and EU member countries had to implement its regulations into their legal system. The Directive regulates the activity of geological storage of CO₂. The Directive 2009/31/EC permits the EU member countries to forbid the underground geological storage of carbon dioxide on the whole or part of its territory. In Poland, the preparation for the legislative works on the geological storage of carbon dioxide started already in 2007, i.e. at the moment, when politicians began to speak in the European Union about the need to prepare such a directive. Initially, Poland wanted to prohibit underground geological storage of carbon dioxide (the ban does not apply to the EGR or EOR i.e. injection of CO₂ into hydrocarbon reserves for more efficient production).

The change of government in 2007 had an impact on the situation in the country. The government (PO-PSL) presented in June 2013 a bill about experimental and demonstration installations of CCS for the capture and storage of carbon dioxide. During the legislative works on implementation of the regulations of Directive 2009/31/EC, the deputy of Polish Parliament (Sejm RP) presented two amendments to the government bill, which had to ban geological storage of carbon dioxide in Poland. According to the first amendments the CCS activity can be used only if the space in which carbon dioxide will be stored, has no other economic, agricultural or natural value. The second amendment gives Sejmik Wojewódzki the power to decide on the location of carbon dioxide underground storage on its territory. Both amendments were rejected by the PO-PSL coalition, and the Parliament voted for the new law without the regulation contained in art. 4, paragraph 1 of Directive 2009/31/EC. Germany used art. 4, paragraph 1 of Directive 2009/31 / EC (in contrast to Poland). The German Act authorized the federal states to decide whether underground storage of carbon dioxide would be permitted on their territory or not. The first German federal states, which banned underground geological storage of carbon dioxide were Mecklenburg-Vorpommern and Schleswig-Holstein. On the territory of Lower Saxony, there is currently a moratorium on underground geological storage of carbon dioxide. The government of Lower Saxony is working on a new law, which will probably ban the CCS activity on its territory in the future.

Keywords: carbon dioxide (carbon dioxide), the Directive, clause, CCS

W polskim systemie prawnym kwestie związane z zasadami i warunkami podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopaliny ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, reguluje ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Pgg) (Ustawa Prawo geologiczne i górnicze, 2011), która obowiązuje od 1 stycznia 2012 r. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy² – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, rozszerzył zakres przedmiotowy ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Pgg), przez dodanie do art. 1 ust. 1 Pgg pkt 5 dotyczącego podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla. Prawo geologiczne i górnicze reguluje kwestie związane z procesem przyznawania koncesji, prowadzenia działalności, ale nie ma zastosowania

do przesyłania i transportu dwutlenku węgla. Warunki wykonywania i kontrolowania działalności związanej z przesyłaniem dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania w ramach projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla reguluje Prawo energetyczne³.

Główną słabością uchwalonej przez Sejm ustawy jest nieskorzystanie z możliwości wyłączenia podziemnego składowania ditlenku⁴ węgla na całości lub części terytorium Polski. Takie rozwiązanie może doprowadzić do takiej sytuacji, że Polska będzie jedynym krajem w Europie, w którym dozwolone będzie podziemne składowanie ditlenku węgla. Przez porównanie polskiego systemu prawnego z niemieckim autorzy chcą pokazać, że w kraju położonym w bliskim sąsiedztwie Polski, o podobnych warunkach do składowania ditlenku węgla, w praktyce wyłączono możliwość stosowania technologii CCS, podczas gdy w Polsce taka działalność jest dopuszczalna.

¹ Instytut Nauk Geologicznych, Uniwersytet Wrocławski, ul. Cybulskiego 30, 50-204 Wrocław; mateusz.mamczar@ing.uni.wroc.pl; morion@ing.uni.wroc.pl.

² Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013 poz. 1238).

³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059).

⁴ Zgodnie z obecnie obowiązującą nomenklaturą chemiczną związek chemiczny o symbolu CO₂ nazywany dotychczas dwutlenkiem węgla, zgodnie z komisją nazewnictwa Polskiego Towarzystwa Chemicznego nazywany jest ditlenkiem węgla. Autorzy niniejszego artykułu używać będą nazwy ditlenek węgla dla wyrażenia związku chemicznego oznaczanego symbolem CO₂. W tekstach aktów prawnych (ustaw, dyrektyw) stosowany jest termin dwutlenek węgla, zatem autorzy w tych tylko przypadkach cytowania używać będą nazwy dwutlenku węgla.

PRACE NAD USTAWĄ O PODZIEMNYM SKŁADOWANIU DITLENKU WĘGLA W POLSCE

W lipcu 2007 r. jeden z autorów tego artykułu – M. O. Jędrysek, pełniący wówczas funkcję Głównego Geologa Kraju i wiceministra Środowiska w rządzie Prawa i Sprawiedliwości, zorganizował we Wrocławiu konferencję poświęconą podziemnemu składowaniu ditlenku węgla (CCS). W okresie tym nie mówiono jeszcze zbyt wiele na temat CCS w Europie. Konferencja wyprzedzała prace nad dyrektywą, która miała wprowadzać ogólnounijne rozwiązania prawne. W tym czasie istniała możliwość wypracowania takich rozwiązań prawnych, które odpowiadałyby Polsce. Celem konferencji było zebranie specjalistów i przedstawicieli przedsiębiorców oraz wymiana doświadczeń i poznanie problemów związanych z CCS. Konferencja była połączona z wizytą w Borzęcinie koło Wrocławia, gdzie znajduje się pierwsza w Europie przemysłowa instalacja do wychwytu i zatłaczania CO₂ i H₂S. W zamierzeniach organizatorów konferencja, która przyjęła formę narady, miała być przygotowaniem do zorganizowania w Polsce konferencji Komisji Europejskiej (UE). Mieli być na nią zaproszeni odpowiednicy Głównych Geologów Kraju (ministrów) z innych państw członkowskich oraz przedstawiciele Unii Europejskiej⁵. Chęć pomocy w organizowaniu takiej konferencji wyraził również europoseł Jerzy Buzek, który zaproponował zaproszenie na konferencję komisarza ds. polityki energetycznej Unii Europejskiej. Ostatecznie konferencja we Wrocławiu nie została zorganizowana, a w zamian za to w lutym 2008 r. J. Buzek zorganizował konferencję w Katowicach, ale bez udziału odpowiedników Głównych Geologów Kraju z innych państw członkowskich⁶.

W dniu 23 kwietnia 2009 r. została przyjęta dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006. Przedmiotem Dyrektywy 2009/31/WE jest ustanowienie ram prawnych do założenia bezpiecznego dla środowiska, geologicznego składowania ditlenku węgla, które przyczyni się do walki ze zmianami klimatu. Zgodnie z art. 39 Dyrektywy 2009/31/WE transpozycja dyrektywy, tj. wprowadzenie w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy, powinna być przeprowadzona do dnia 25 czerwca 2011 r. Państwo członkowskie jest zobowiązane do poinformowania Komisji Europejskiej o wykonaniu swojego obowiązku, przez przekazanie jej tekstów tych przepisów. Jednym z najistotniejszych postanowień Dyrektywy jest możliwość wprowadzenia zakazu składowania ditlenku węgla na części lub całości terytorium państwa członkowskiego. Uprawnienie to wynika, z art. 4 ust. 1 Dyrektywy dotyczącego wyboru lokalizacji składowiska. Zgodnie z ww. artykułem państwa

członkowskie zachowują prawo do określenia obszarów, na których można wybierać lokalizację składowiska zgodnie z wymogami niniejszej dyrektywy. Obejmuje ono prawo państw członkowskich do niezezwalania na składowanie na części lub całości ich terytorium. Z możliwości tej skorzystała Austria, Czechy oraz częściowo Niemcy⁷. Polska podczas prac legislacyjnych w 2013 r. prowadzonych nad ustawą o zmianie ustawy prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, na przełomie sierpnia i września 2013 r., nie wybrała tego rozwiązania. Prace były prowadzone pośpiesznie, ponieważ Polska była ostatnim krajem członkowskim Unii Europejskiej, który zajmował się tą sprawą. W drugim czytaniu projektu ustawy, w tej sprawie zostały złożone dwie poprawki autorstwa posła M. O. Jędryska⁸. W pierwszej poprawce wnioskodawca proponował, żeby w art. 29 dodać ust. 3 w brzmieniu – *Odmowa udzielenia koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo na podziemne składowanie dwutlenku węgla następuje również, jeżeli przestrzeń, w której odbywać się będzie składowanie dwutlenku węgla oraz przestrzeń, na którą będzie mogło oddziaływać składowanie dwutlenku węgla posiadają inną wartość gospodarczą, rolniczą lub przyrodniczą niż działalność polegająca na składowaniu. Zgodnie z drugą poprawką sejmik województwa w drodze uchwały może zakazać na terytorium województwa działalności polegającej na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla. W przypadku obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w drodze decyzji może zakazać działalności, o której mowa w ust. 1. Sejm na 47. posiedzeniu w dniu 27 sierpnia 2013 r. – zgodnie z art. 47 ust. 1 regulaminu Sejmu – skierował ponownie projekt ustawy zawarty w druku nr 1585 do sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w celu rozpatrzenia wniosku i poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Komisja po rozpatrzeniu wniosku i poprawek na posiedzeniu w dniu 28 sierpnia 2013 r. wniosła o ich odrzucenie (głosami PO-PSL)⁸. Podczas 47 posiedzenia Sejmu w sprawie drugiej poprawki wypowiedział się Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska – Główny Geolog Kraju, który tak uzasadnił jej odrzucenie: (...) *prawo (to) jest już zawarte w ustawie, zwracam na to uwagę, i jest przydane gminom, tak jak to wynika z porządku prawnego. W związku z tym, że w każdym procesie koncesyjnym gminy mają obowiązek uzgodnienia projektu, uzgodnienie oznacza, że w przypadku niewyrażenia zgody gmina może projekt zatrzymać. Nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowego ogniwa administracyjnego w postaci sejmiku, zresztą byłoby to sprzeczne...*⁹ Autorzy uważają jednak, że rząd w swojej opinii nie wziął pod uwagę konsekwencji wynikających z art. 9 Pgg, który stanowi, że jeżeli ustawa uzależnia rozstrzygnięcie organu administracji od współdziałania (uzgodnienia lub wyrażenia opinii) z innym organem administracji, zajmuje on stanowisko nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia pro-*

⁵ Przegląd Geologiczny, 55 (8), 2007 link do wersji elektronicznej http://www.pgi.gov.pl/images/stories/przegląd/pg_2007_08_18.pdf.

⁶ <http://morion.salon24.pl/504508,polscy-naukowcy-pierwsi-a-politycy-ostatni-w-europie-co2-i-ccs,3>.

⁷ Republika Federalna Niemiec jest krajem związkowym i ustawodawca pozostawił możliwość skorzystania z klauzuli każdemu krajowi związkowemu.

⁸ Dodatkowe sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28.08.2013, Druk Sejmowy 1585-A.

⁹ Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu RP w dniu 30.08.2013 r. s. 362.

jektu rozstrzygnięcia. Jeżeli organ współdziałający nie zajmie stanowiska w tym terminie, uważa się, że aprobuje przedłożony projekt rozstrzygnięcia. Ponadto współdziałanie gmin w procesie przyznawania koncesji nie obejmuje obszarów morskich. W przypadku morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego, wymagane jest uzgodnienie z dyrektorem właściwego urzędu morskiego, a w przypadku wyłącznej strefy ekonomicznej z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej. W ostateczności Sejm zagłosował za odrzuceniem obu poprawek i zmiana ustawy została przyjęta bez wykorzystania możliwości jaką dawał art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2009/31/WE.

PRACE NAD USTAWĄ O PODZIEMNYM SKŁADOWANIU DITLENKU WĘGLA W NIEMCZECH

Z uprawnienia wynikającego z art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2009/31/WE skorzystały Niemcy.

W Niemczech kwestia zastosowania technologii CCS jeszcze bardziej niż w Polsce elektryzowała polityków i społeczeństwo. Rząd Federalnej Republiki Niemiec (Bundesregierung) za wszelką cenę próbował przymusić ustawę, ale napotkał opór ze strony opozycji (podobnie jak w Polsce)¹⁰, społeczeństwa oraz co najważniejsze – Rady Federalnej Niemiec (Bundesratu), w której zasiadają przedstawiciele krajów związkowych, a ich akceptacji wymagają uchwalane przez Bundestag ustawy. Należy zwrócić uwagę, że prace nad ustawą były prowadzone, podobnie jak w Polsce, pod dużą presją Unii Europejskiej i w pośpiechu, ponieważ Komisja Europejska wszczęła przeciwko Niemcom postępowanie w kwestii nie przeprowadzenia transpozycji Dyrektywy 2009/31/WE do swojego porządku prawnego. Wprowadzenie klauzuli umożliwiającej zakaz składowania ditlenku węgla na całości lub części terytorium kraju związkowego do projektu ustawy miało na celu zażegnanie niepokojów społecznych i zmianę negatywnego nastawienia niektórych krajów związkowych do stosowanej technologii CCS. Klauzula została wprowadzona na skutek zabiegów dwóch krajów związkowych Szlezwiку-Holsztyna i Dolnej Saksonii, które wymusiły jej wprowadzenie na rządzie federalnym. Zainteresowanie właśnie tych krajów związkowych w umożliwieniu zakazania podziemnego składowania ditlenku węgla wynika z tego, że na ich terytorium znajdują się najbardziej odpowiednie warunki do stosowania technologii CCS¹¹. Klauzula ta jednak wywołała dużą burzę wokół CCS. Proponowane rozwiązanie było krytykowane zarówno przez zwolenników, jak i przeciwników podziemnego składowania ditlenku węgla. Przeciwnicy CCS podkreślali, że sama klauzula nie jest wystarczająca, aby uniemożliwić na terenie kraju związkowego podziemne składowanie CO₂. Z kolei zwolennicy podziemnego składowania CO₂ wskazywali, że klauzula praktycznie uniemożliwi wprowadze-

nie technologii CCS w Niemczech. W walkę przeciwko CCS w Niemczech zaangażowały się aktywnie organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska. Niemniej jednak zablokowanie uchwalonej przez Rząd RFN ustawy nie było wynikiem ich działań, a raczej braku zgody w Radzie Federalnej Niemiec (izba wyższa parlamentu) co do sensu i celu zastosowania technologii CCS. Organizacje pozarządowe wskazywały na to, że klauzula nie daje należytej pewności wyłączenia możliwości podziemnego składowania CO₂ na całym terytorium Niemiec. Argumentowano to tym, że klauzula nie uniemożliwiała stosowania technologii CCS na Morzu Północnym oraz budowania instalacji przesyłających CO₂¹². Do największych przeciwników klauzuli w Radzie Federalnej Niemiec należała Brandenburgia i Saksonia, które w dniu 24 maja 2011 r. wystąpiły z wnioskiem¹³ o skreślenie zapisu z § 2 ust. 5 KspG. W uzasadnieniu swojego wniosku wnioskodawcy wskazywali na to, że ochrona klimatu i długotrwałe bezpieczeństwo energetyczne stanowi zadanie dla całego społeczeństwa, zatem ryzyko i ciężary w wypełnieniu obowiązków związanych z ochroną klimatu powinno ponosić całe społeczeństwo, a nie pojedyncze regiony. Wskazywano również, że klauzula będzie mieć negatywny wpływ na akceptację społeczną nie tylko technologii CCS, ale również każdego innego rozwoju technicznego. W konsekwencji ustawa niezajdująca wymaganej większości w Radzie Federalnej Niemiec została przekazana do Komisji Pojednawczej (Vermittlungsausschuss) Bundestagu i Rady Federalnej Niemiec¹⁴. Po ośmiu miesiącach negocjacji pomiędzy obiema izbami parlamentu niemieckiego w dniu 27 czerwca 2012 r. udało się osiągnąć kompromis, na który składały się następujące ustępstwa:

– uległa zmniejszeniu roczna maksymalna ilość zatłaczanego ditlenku węgla do jednego geologicznego kompleksu podziemnego składowiska do magazynowania CO₂. Ustawa dopuszcza zatłaczanie 1,3 mln t na rok w przypadku jednego kompleksu podziemnego składowiska CO₂. W pierwotnej wersji ustawy uchwalonej przez Bundestag ilość ta wynosiła 3 mln t CO₂ rocznie dla jednego kompleksu podziemnego składowiska CO₂;

– uległa zmniejszeniu również maksymalna ilość zatłaczanego ditlenku węgla w całych Niemczech, która wynosi obecnie 4 mln t rocznie. Zgodnie z pierwotną wersją ustawy uchwalonej przez Bundestag ilość ta wynosiła 8 mln t rocznie;

– został wydłużony również okres odpowiedzialności przedsiębiorcy po zamknięciu podziemnego składowiska ditlenku węgla z 10 do 40 lat¹⁵;

– każdy kraj związkowy może wykluczyć składowanie CO₂ na całości lub części swojego terytorium.

Ten ostatni punkt jest najważniejszy, ponieważ ustawa implementuje dyrektywę do niemieckiego porządku prawnego, ale w praktyce uniemożliwia działalność polegającą na podziemnym składowaniu CO₂.

¹⁰ Zob. więcej Jędrysek M.O. Sprawozdanie Stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu RP w dniu 27.08.2013r. <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata7.nsf/8640dfd0299082d5c1257385003ef986/4873b1362ff4757ec1257bd5002f9c07?OpenDocument>.

¹¹ http://www.bund-niedersachsen.de/fileadmin/bundgruppen/bcmslvniedersachsen/Themen_Klimawandel/CO2-Lager-HuettenWerke.pdf.

¹² http://www.greenpeace.de/themen/klima/nachrichten/artikel/rechtsgutachten_laenderklauser_kann_co2_endlager_nicht_verhindern/.

¹³ Zob. wniosek krajów związkowych Saksonii i Brandenburgii z dnia 24.05.2011, BR Drucksache 214/3/11.

¹⁴ Zob. art. 77 ust. 2 Grundgesetz – Komisja Pojednawcza jest to wspólne gremium tworzone przez Bundestag i Radę Federalną Niemiec, w celu uzyskania akceptacji uchwalonej przez Bundestag ustawy, w przypadku niemożności uzyskania większości w Radzie Federalnej Niemiec.

¹⁵ Zob. http://www.vermittlungsausschuss.de/SharedDocs/pm/2012/096-2012.html;jsessionid=D9BD91D8BAAA6617BBEFF279CD613D03.2_cid349?nn=4583904.

Na skutek wypracowanego w Komitecie Pojedynczym konsensusu pomiędzy obydwoma izbami parlamentu doszło do uchwalenia w dniu 17.08.2012 r. ustawy o demonstracyjnym trwałym składowaniu dwutlenku węgla – po niem. *Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid Speichergesetz* – w skrócie KSpG). Ustawa została ogłoszona 27 sierpnia 2012 r. i weszła w życie następnego dnia¹⁶. Polska mimo zainicjowania w 2007 r. (jako pierwszy kraj w Europie) tworzenia regulacji prawnych dotyczących wprowadzenia zakazu składowania ditlenku węgla, nie skorzystała z tego rozwiązania¹⁷.

Klauzula krajów związkowych (*Länderklausel*)

Ustawodawca niemiecki w § 2 ust. 5 KSpG daje wybór krajom związkowym pomiędzy możliwością dopuszczenia lub zakazu podziemnego składowania ditlenku węgla na części lub całości swojego terytorium. Zapis ten znajdował się w projektach rządowych i w uchwalonej przez Bundestag ustawie. W trakcie procesu legislacyjnego przepis ten ulegał pewnym modyfikacjom, które dotyczyły zdania drugiego – zdanie to było dodawane, potem usuwane i zmieniane w swoim wydziwisku. W ostateczności pozostało w uchwalonej przez Bundestag i zatwierdzonej przez Radę Federalną Niemiec ustawie. Drugie zdanie dotyczyło kryteriów, które powinien brać pod uwagę kraj związkowy przy zezwalaniu lub zakazywaniu podziemnego składowania ditlenku węgla na części lub całości swojego terytorium. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, z przepisu wynika wyraźny nakaz rozważenia kwestii wyboru przyjętego rozwiązania w oparciu na kryteria wymienione w tym przepisie¹⁸. Takie rozwiązanie wyłącza możliwość automatycznego stosowania tego uprawnienia. Parlament kraju związkowego może zakazać lub dopuścić możliwość podziemnego składowania CO₂ w drodze ustawy. Ustawa dotycząca wprowadzenia zakazu lub zezwolenia na składowanie CO₂ powinna być uchwalona na podstawie trzech kryteriów:

1. Inne możliwości wykorzystania kompleksu podziemnego składowiska ditlenku węgla (np. geotermia);
2. Specyfikę geologiczną obszaru (np. kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn wskazał w projekcie swojej ustawy dotyczącej zakazu podziemnego składowania CO₂, że głęboko zalegające piaskowce nie są wystarczająco porowate i tym samym nie nadają się do podziemnego składowania CO₂);
3. Interes publiczny – kryterium to zostało bardzo ogólnie sformułowane i nie zostało dokładnie wyjaśnione w uzasadnieniu do projektu ustawy. W ocenie autorów artykułu jest to celowy zabieg, żeby kryterium to obejmowało szeroki zakres przypadków i tym samym umożliwiło krajowi związkowemu większą swobodę w wyborze najlepszego rozwiązania w kwestii dopuszczenia lub zakazania podziemnego składowania ditlenku węgla. W uzasadnieniu projektu dokonuje się jedynie wyliczenia dwóch przykładów takich jak: kwestie środowiska naturalnego i turystyki. Takie przykładowe wyliczenia może również świadczyć o szerokim zakresie stosowania tego kryterium i tym samym przyznać krajowi związkowemu nieograniczoną swobodę wyboru najbardziej dla siebie odpowiedniego rozwiązania.

Kraj związkowy może dokonać uregulowania kwestii stosowania technologii CCS w pozytywnym (zezwoić na podziemne składowanie CO₂) lub w negatywnym zakresie (zakazać podziemnego składowania CO₂)¹⁹. W ocenie autorów artykułu, kraj związkowy nie może dokonać modyfikacji warunków prowadzenia ww. działalności, która doprowadziłaby do tego, że w kraju związkowym działalność ta podlegałaby innym rygorom prawnym. Bez znaczenia jest natomiast czy byłyby to warunki korzystniejsze dla przedsiębiorcy, czy mniej korzystne (np. dłuższy lub krótszy okres odpowiedzialności przedsiębiorcy za kompleks podziemnego składowania ditlenku węgla, inne zasady zabezpieczenia finansowego działalności związanej z podziemnym składowaniem CO₂). Ustawodawca dokonał ograniczenia wyboru do opowiedzenia się za lub przeciw podziemnemu składowaniu CO₂.

Wyjaśnienia wymaga jeszcze kwestia obszaru obowiązywania zakazu podziemnego składowania CO₂. Przepis wyraźnie stanowi, że zakaz, o którym mowa w § 2 ust. 5 KSpG, może odnosić się do części lub całości terytorium. Zatem, brak jest jakichkolwiek przeciwwskazań, żeby w razie spełnienia kryteriów przewidzianych w § 2 ust. 5 zd. 2 KSpG, kraj związkowy mógł wyłączyć możliwość podziemnego składowania ditlenku węgla na całości swojego terytorium. Takie rozwiązanie jest zgodne z prawem unijnym, a wyraźnie taką możliwość dopuszcza art. 4 ust. 1 zd. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE.

Uprawnienie kraju związkowego wynikające z w § 2 ust. 5 KSpG (*Länderklausel*) nie obejmuje kwestii dotyczących przesyłania (np. za pośrednictwem rurociągów) i transportu (np. transport drogowy, kolejowy, wodny) ditlenku węgla wychwyconego z instalacji przemysłowej w jednym kraju związkowym do miejsca jego składowania w innym kraju związkowym, odbywałby się on przez kraj związkowy, w którym zakazane jest podziemne składowanie CO₂. Prawo krajowe nie może zakazać transportu ditlenku węgla na części lub całości swojego terytorium. Przyjęcie odmiennego rozwiązania doprowadziłoby do sytuacji, w której niemożliwe stałoby się stosowanie technologii CCS w Europie, w przypadku wprowadzenia zakazu podziemnego składowania i transportu dwutlenku węgla w jednym z tranzytowych krajów europejskich, takich jak Niemcy czy Polska. Niemniej jednak to na przedsiębiorcy, zgodnie z § 4 ust. 1 zd. 2 bis 4 KSpG, spoczywa obowiązek informowania społeczności lokalnej o zamiarze przeprowadzenia przez określony teren instalacji do przesyłu ditlenku węgla. W szczególności dotyczących położenia, wielkości i technologii służącej do przesyłu CO₂. Przepis wynikający z § 4 ust. 1 zd. 2 bis 4 KSpG wyraźnie wskazuje, że poszczególne kraje związkowe mogą uszczegółowić wymagania dotyczące obowiązku informowania społeczności lokalnej.

Zastosowanie klauzuli w wybranych niemieckich krajach związkowych

Pierwszym krajem związkowym, który zakazał podziemnego składowania ditlenku węgla była Meklemburgia-Pomorze Przednie. Kraj ten jeszcze przed uchwaleniem

¹⁶ Zob. więcej http://m.karlsruhe.ihk.de/innovation/energie/AktuellesEnergie/2071532/Gesetz_zur_Abscheidung_und_Speicherung_von_CO2_CCS_Gesetz_in_Kr.html;jsessionid=6E716354BD62D0C454F4CE69421D1C6D.repl2?view=mobile.

¹⁷ Zob. więcej <http://morion.energo24.pl/1829,polscy-naukowcy-pierwsi-a-politycy-ostatni-w-europie-co2-i-ccs>.

¹⁸ Zob. uzasadnienie do ustawy z dnia 17.08.2012 o demonstracyjnym trwałym składowaniu dwutlenku węgla s. 63 http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesetzentwurf_ccs.pdf.

¹⁹ Zob. uzasadnienie projektu niemieckiej ustawy z dnia 17.08.2012 r. o demonstracyjnym trwałym składowaniu dwutlenku węgla.

ogólnoniemieckiej ustawy dotyczącej podziemnego składowania ditlenku węgla zdecydował się na uchwalenie swojej ustawy. Powodem takiej decyzji była obawa przed sankcjami, które groziły ze strony Unii Europejskiej za nie wypełnienie wymogów wynikających z Dyrektywy 2009/31/WE. Kraj ten obawiał się, że Związek (*Bund*) nie zdoła uchwalić na czas ogólnoniemieckiej ustawy (brak zgody w kwestii *Länderklausel*) i w konsekwencji, w przypadku nałożenia kar, zostaną one przerzucone na kraje związkowe²⁰. Aby temu przeciwdziałać, na 14 posiedzeniu Komisja do spraw Energii jednomyślnie opowiedziała się za przyjęciem projektu ustawy²¹. W uzasadnieniu projektu wnioskodawcy wskazywali, że uprawnienie kraju związkowego wynika z art. 74 ust. 1 nr 24 i 11 Konstytucji Niemiec (zwanym *die Gesetzgebungskompetenz*²²), który stanowi, że w przypadku, gdy Związek Niemiecki (niem. *Deutscher Bund*) nie ureguluje danej kwestii, może to zostać uregulowane przez kraj związkowy²³. W ostateczności parlament uchwalił ustawę z dnia 30 maja 2012 r. dotyczącą zakazu podziemnego składowania ditlenku węgla²⁴. Tym samym Meklemburgia-Pomorze Przednie stała się pierwszym krajem związkowym w Republice Federalnej Niemiec, który skorzystał z możliwości jaką daje art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2009/31/WE i zakazał stosowania na całym swoim terytorium podziemnego składowania ditlenku węgla. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy uprawnienie krajów związkowych nie obejmuje wychwytywania, transportu (zarówno transportu samochodowego, jak i również budowy rurociągów) i przechowywania na powierzchni ditlenku węgla²⁵. W uzasadnieniu wskazuje się również, że kompleksy geologiczne do podziemnego składowania ditlenku węgla nadają się również do innych celów, takich jak: składowanie ciepła przez ko-generację, składowanie gazu ziemnego, geotermia i wody termalne²⁶. Ponadto wskazuje się, że struktury geologiczne, do których zatłoczono ditlenek węgla nie będą już mogły być wykorzystywane do innych celów.

Kolejnym krajem związkowym, który skorzystał z możliwości wprowadzenia zakazu technologii CCS jest Szlezwik-Holsztyn. Kraj ten już podczas prac legislacyjnych w Radzie Federalnej Niemiec głosował przeciwko tej ustawie. W dniu 6 sierpnia 2013 r. rząd Szlezwiku-Holsztynu przedstawił projekt ustawy dotyczący składowania ditlenku węgla na terenie całego kraju związkowego²⁷. Zgodnie z projektem ustawy podziemne składowanie CO₂ na terytorium Szlezwiku-Holsztynu będzie zakazane. Jeśli chodzi o możliwość skorzystania z klauzuli, to ustawodawca niemiecki nie pozostawił całkowitej swobody decyzji w tej kwestii – kraj związkowy może z niej skorzystać pod kon-

kretnymi warunkami określonymi w § 2 ust. 5 KspG. Zapis ten uniemożliwia krajom związkowym automatyczne wprowadzenie zakazu na części lub całości terytorium. W tym celu Szlezwik-Holsztyn został podzielony na 5 obszarów opartych na kryteriach geologicznych. Dla każdego obszaru zostały przeprowadzone oddzielne rozważania na temat zastosowania na nim technologii CCS. W wyniku tych prac ustalono, że składowanie CO₂ nie jest tu możliwe. Powodem było to, że część terytorium kraju nie nadawała się do tego celu, albowiem głęboko zalegające piaskowce nie są wystarczająco porowate. W pozostałych obszarach wskazuje się, że działalność ta może nieść zagrożenia dla zbiorników wody pitnej, rozwoju turystyki i geotermii. W szczególności podkreślano negatywny wpływ stosowania technologii CCS na rozwój turystyki tego regionu, który jest szczególnie atrakcyjny ze względu na położenie pomiędzy Morzem Północnym a Bałtykiem. Co prawda w części B „*Loesung*” projektu ustawy stwierdza się, że kraj związkowy nie może zakazywać prawem krajowym składowania CO₂ poza strefą 12 mil morskich oraz przesyłu CO₂ przez jego terytorium. Niemniej jednak Rząd Szlezwiku-Holsztynu krytycznie odniósł się również do składowania CO₂ na Morzu Północnym (poza strefą 12 mil morskich). Zastrzeżenia dotyczyły stosowania CO₂ do wydobywania ropy naftowej w takich krajach jak Dania²⁸. Projekt został przesłany do parlamentu kraju związkowego (*Landtag*), w którym w dniu 22 sierpnia 2013 r. odbyło się jego pierwsze czytanie. W dniu 05.12.2013 r. na posiedzeniu Komisja do Spraw Ochrony Środowiska i Rolnictwa (*Der Umwelt-und Agrar Ausschuss*) poleciła parlamentowi krajowemu, aby przyjął jednomyślnie bez zmian projekt ustawy²⁹. W dniu 24 stycznia 2014 r. podczas drugiego czytania został on przyjęty jednomyślnie przez wszystkie ugrupowania polityczne, po czym został podpisany i w dniu 24.04.2014 r. ogłoszony w dzienniku urzędowym Szlezwiku-Holsztynu.

Dolna Saksonia w sierpniu 2012 r. przyjęła projekt 3-letniego moratorium na podziemne składowanie ditlenku węgla do wprowadzenia, którego wymagana jest zgoda parlamentu krajowego. Zgodnie z nim projekty demonstracyjnego podziemnego składowania ditlenku węgla nie rozpoczną się w tym kraju związkowym wcześniej niż w 2015 r. Powodem takiej decyzji rządu Dolnej Saksonii była potrzeba lepszego zbadania technologii CCS pod kątem ewentualnego ryzyka dla ludzi i środowiska oraz lepszego rozpoznania terenu pod kątem innego jego wykorzystania³⁰. Autorzy artykułu nie zdołali dotrzeć do informacji na temat przyjęcia przez parlament Dolnej Saksonii rządowego projektu moratorium na podziemne składowanie CO₂. Niemniej jednak zgodnie z doniesieniami prasowymi

²⁰ Projekt ustawy z dnia 29.02.2011 o wyłączeniu składowania ditlenku węgla (niem. Entwurf eines Kohlendioxid-Speicherungsausschlussgesetzes Mecklenburg-Vorpommern – KSpAusschlG M-V) Drucksache 6/385.

²¹ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU – Drucksache 6/385 – Entwurf eines Kohlendioxid-Speicherungsausschlussgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (KSpAusschlG M-V) Drucksache 6/750 z dnia 16.05.2012 str. 4.

²² Zob. H. Bauer [w:] H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd.2, 2 Aufl. 2006, art. 80 Rn. 49 ff. s. 1669–1673 i 1692–1693.

²³ Uzasadnienie do projektu ustawy część A ogólna str. 5 (Drucksache 6/385).

²⁴ Zob. więcej <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psm1?showdoccase=1&doc.id=jlr-KSpAusschlGMVrahmen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr>.

²⁵ Projekt ustawy z dnia 29 lutego 2012 r. Drucksache 6/385 część B „*Loesung*” str. 2.

²⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 29 lutego 2012 Drucksache 6/385 str. 6.

²⁷ http://www.schleswig-holstein.de/Energie/DE/Energiewende/Atomenergie_Kohle_CCS/CCS/PDF/Gesetzentwurf__blob=publicationFile.pdf.

²⁸ Zob. http://www.schleswig-holstein.de/MELUR/DE/Service/Presse/PI/2013/0813/MELUR_130822_CCS_Gesetz_Landtag.html.

²⁹ <http://lissh.lvn.parlanet.de/cgi-bin/starfinder/0?path=liSSHfl.txt&id=FASTLINK&pass=&search=2BEM%3dB%20755-2+AND+DART%3dG+AND+JG%3d2014+AND+HNR%3d4&format=WEBDOKFL>.

³⁰ <http://www.paz-online.de/Nachrichten/Welt-im-Spiegel/Uebersicht/Niedersachsen-beschliesst-CCS-Moratorium>.

z września 2013 r. w Ministerstwie Środowiska Dolnej Saksonii jest przygotowywany projekt ustawy zakazującej podziemnego składowania ditlenku węgla, który miał być przekazany do parlamentu krajowego pod koniec roku 2013³¹. Z informacji przekazanej wówczas mediom przez rzecznika prasowego Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Transportu Dolnej Saksonii (*Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr*) wynikało, że w pierwszej połowie 2014 r. planowane jest przedstawienie parlamentowi projektu ustawy zakazującej podziemnego składowania dwutlenku węgla metodą CCS³².

KONSEKWENCJE NIE SKORZYSTANIA Z KLAUZULI PRZEZ POLSKĘ

Należy wyraźnie podkreślić, że dyrektywa nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku umożliwienia składowania ditlenku węgla w strukturach geologicznych. Dyrektywa jedynie zobowiązuje te państwa do uregulowania kwestii podziemnego składowania ditlenku węgla. Każde państwo członkowskie UE może skorzystać z możliwości zakazu składowania ditlenku węgla. Niemcy nie chcą u siebie niezbadanej i niebezpiecznej technologii CCS. Powinny być to wyraźny sygnał dla innych państw, że podziemne składowanie ditlenku węgla nie jest najlepszym rozwiązaniem. Polska również powinna czerpać z doświadczeń naszych zachodnich sąsiadów. Tylko w taki sposób jesteśmy w stanie uchronić nasze środowisko, turystykę i złoża surowców naturalnych, które mogą zostać nieodwracalnie utracone.

Oczywiście nie wszystkie niemieckie kraje związkowe wprowadziły zakaz lub moratorium na podziemne składowanie ditlenku węgla, ale wprowadziły je kraje związkowe, w których znajdują się najbardziej odpowiednie warunki do stosowania technologii CCS. Zdaniem autorów postępowanie RFN oraz poszczególnych krajów związkowych jest właściwe, ponieważ dbają one o swoje interesy i dobro obywateli. W szczególności dotyczy to regionów turystycznych, ponieważ działalność CCS negatywnie wpływa na turystykę. Ponadto jeśli raz zatłoczmy do struktury geologicznej ditlenek węgla, to nie będzie ona już nigdy mogła być wykorzystana do innej działalności geologicznej. Niemcy zdają sobie sprawę, że decyzja o przeznaczeniu struktury geologicznej pod inwestycje związane z CCS jest decyzją nieodwracalną. Inaczej jest w Polsce, która powinna jak najszybciej wprowadzić zakaz składowania ditlenku węgla na całym swoim terytorium, ponieważ w przyszłości może się okazać, że jesteśmy jedynym krajem w Europie, w którym składa się ditlenek węgla w strukturach geologicznych. Zakaz stosowania CCS nie dotyczy wychwytu i transportu ditlenku węgla. Zatem w przypadku gdy inne kraje europejskie wprowadzą zakaz CCS, a w Polsce dozwolone będzie składowanie ditlenku węgla, Polska stanie się składowiskiem ditlenku węgla dla całej Europy. Obecnie ustawa odnosi się do projektów demonstracyjnych, ale trudno uwierzyć, że jeśli zostaną zainwestowane duże sumy pieniędzy w projekty CCS w Polsce, by ta działalność nie przyjęła charakteru komercyjnego w przyszłości.

PODSUMOWANIE

Podziemne składowanie ditlenku węgla budzi spore kontrowersje społeczne. Nawet perspektywy wielkich inwestycji związanych ze składowaniem CO₂, a przez to tworzenia nowych miejsc pracy i wielkie szanse rozwoju

dla podupadłych regionów nie są w stanie przekonać mieszkańców i polityków do korzyści płynących z podziemnego składowania ditlenku węgla. Faktem jest, że technologia CCS nie jest do końca sprawdzona i konieczne są dalsze badania. Prawo unijne (art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2009/31/WE) pozostawia krajom członkowskim furtkę, z której mogą skorzystać i uniemożliwić stosowanie tej technologii na swoim terytorium. Część państw skorzystała z tej możliwości, kierując się dobrem swoich mieszkańców. Zdaniem autorów również Polska powinna za wzorem innych państw członkowskich sięgnąć do tego instrumentu prawnego i uniemożliwić składowanie ditlenku węgla. Uchwalona Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw nie daje dostatecznej ochrony dla ludzi i środowiska, zatem proponuje się jak najszybszą jego zmianę w celu uzupełnienia o możliwości jakie daje art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2009/31/WE.

Autorzy dziękują Recenzentowi za pomocne uwagi.

LITERATURA

- DODATKOWE SPRAWOZDANIE Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28.08.2013, Druk Sejmowy 1585-A.
- DYREKTYWA 2009/31/WE 2009 – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006.
- BAUER H. [W:] H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd.2, 2. Aufl. 2006.
- ŁABUŚ J. 2007 – Spotkanie konsultacyjne w sprawie udziału Polski w międzynarodowym programie sekwestracji CO₂ Wrocław i Borzęcin, 13–14.06.2007, Prz. Geol., 55 (8): 647–649.
- PROJEKT ustawy z dnia 29.02.2011 o wyłączeniu składowania ditlenku węgla Meklemburgii Pomorza Przedniego (niem. Entwurf eines Kohlendioxid-Speicherungsausschlussgesetzes Mecklenburg Vorpommern – KSpAusschlG M-V) Drucksache 6/385.
- SPRAWOZDANIE Stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu RP w dniu 30.08.2013r. s. 362.
- SPRAWOZDANIE Komisji (niem. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU – Drucksache 6/385 – Entwurf eines Kohlendioxid-Speicherungsausschlussgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (KSpAusschlG M-V) Drucksache 6/750 z dnia 16.05.2012 str. 4.
- USTAWA o demonstracyjnym trwałym składowaniu dwutlenku węgla 2012 – Ustawa z dnia 17.08.2012 r. o demonstracyjnym trwałym składowaniu dwutlenku węgla (niem. Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid Speichergesetz – w skrócie KSpG).
- USTAWA Prawo energetyczne 1997 – Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r. poz.1059).
- USTAWA Prawo geologiczne i górnicze, 2011 – Ustawa Prawo geologiczne i górnicze z dnia 9 czerwca 2011 r. Dz.U. 2011 nr 163 poz. 981.
- USTAWA Kodeks postępowania administracyjnego, 1960 – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168).
- UZASADNIENIE do ustawy z dnia 17.08.2012 r. o demonstracyjnym trwałym składowaniu dwutlenku węgla (niem. Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid Speichergesetz – w skrócie KSpG).
- WNIOSEK KRAJÓW ZWIĄZKOWYCh Saksonii i Brandenburgii z dnia 24.05.2011, BR Drucksache 214/3/11.

Praca wpłynęła do redakcji 16.05.2014 r.
Akceptowano do druku 8.10.2014 r.

³¹ http://www.dtoday.de/startseite/wirtschaft_artikel,-Niedersachsen-bereitet-Verbot-von-CO2-Speicherung-vor-_arid,280889.html.

³² <http://www.noz.de/deutschland-welt/niedersachsen/artikel/443500/niedersachsen-will-co2-speicher-verhindern>.