

Eksploracja polskich zasobów gazu ze źródeł niekonwencjonalnych

Realizacja Europejskiej Polityki Energetycznej

Michał Tarka, Sylwia Ratajczyk

Kancelaria Prawna BTK-Legal, Wydział Prawa i Administracji UAM w Poznaniu

Europejska Polityka Energetyczna zakłada wspólne działania państw członkowskich, zmierzające do zapewnienia im trwałej, bezpiecznej i konkurencyjnej dostawy energii. Od czasu, kiedy ustanowiono Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (1952) oraz Euratom (1957), w wyniku przemian geopolitycznych oraz postępu technologicznego, jak i ogólnych zmian cywilizacyjnych, zmieniła się także sytuacja na rynku energii

Współpraca państw członkowskich w kształtowaniu krajobrazu energetycznego zacieśnia się choćby z uwagi na globalną, rosnącą konkurencję w zakresie dostępu do zasobów naturalnych, wzrost cen energii i ich zróżnicowanie w stosunku do głównych konkurentów. Dlatego też Unia Europejska dąży do uniezależnienia się w jak największym stopniu w kwestii pozyskiwania energii z niekonwencjonalnych źródeł od państw zewnętrznych. Niemniej jednak kierunek polityki energetycznej UE wyznaczają następujące założenia: przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, ograniczanie podatności Unii na wpływ czynników zewnętrznych, wynikającej z zależności od importu węglowodorów, oraz wspieranie zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Polska w tych dążeniach odgrywa kluczową rolę.

W ostatnim czasie nadzieje związane z osiągnięciem założonych celów wiążą się z wydajnością już nie w takim stopniu gazu łupkowego, ale tight gazu, drugiej postaci gazu niekonwencjonalnego. Potencjalne złoża niekonwencjonalne oraz technologiczne możliwości wydobycia tego gazu wywołują dyskusję na temat zastąpienia rodzimym gazem dostaw z zewnątrz.

Jednakże metoda stosowana przy jego pozyskiwaniu wywołuje obawy społeczne o zanieczyszczenie środowiska, w szczególności powietrza i wód gruntowych. Do uwolnienia tight gazu dochodzi wprawdzie w procesie mniej intensywnego szczelinowania hydraulicznego. Jest to jednak dalej technika, która polega na wprowadzeniu pod bardzo wysokim ciśnieniem wody z piaskiem i dodatkami chemicznymi do odwiertów.

Należy podkreślić, że ogólne regulacje prawne UE, związane z ochroną środowiska zostały opracowane, gdy w Europie nie stosowano jeszcze szczelinowania hydraulicznego, a wykorzystanie tej metody nie było w pełni uzasadnione w szczególności w zakresie planowania strategicznego, oceny zagrożeń podziemnych, integralności odwiertów, monitoringu bazowego i operacyjnego, wychwytywania metanu oraz ujawniania informacji na temat poszczególnych chemikaliów stosowa-

nych w poszczególnych odwiertach. Ponadto obowiązujące prawo było niejednolicie interpretowane przez poszczególne państwa członkowskie w odniesieniu do wydobywania gazu ze źródeł niekonwencjonalnych. Dlatego Komisja Europejska po wielomiesięcznych analizach prawnych, w dniu 22 stycznia 2014 r. wydała zalecenie w sprawie podstawowych zasad rozpoznawania i wydobywania węglowodorów z zastosowaniem szczelinowania hydraulicznego. Określiła tym samym podstawowe zasady umożliwiające w pełni bezpieczne stosowanie szczelinowania hydraulicznego dla państw członkowskich UE. Najważniejsze z tych zasad to:

- obowiązek przygotowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (na podstawie wymogów dyrektywy 2001/42/WE), przed udzieleniem koncesji na rozpoznawanie lub wydobywanie węglowodorów, metody szczelinowania;
- obowiązek opracowania jasnych procedur dotyczących ewentualnych ograniczeń działalności poszukiwawczej i wydobywczej na obszarach chronionych, podatnych na powodzie czy zjawiska sejsmiczne;
- obowiązek określenia minimalnych odległości prowadzonych prac poszukiwawczych lub wydobywczych od obszarów zamieszkałych i obszarów ochrony wody;
- obowiązek ustanowienia limitów minimalnej głębokości między obszarem szczelinowania a wodami gruntowymi;
- obowiązek dokonania odpowiedniej oceny formacji geologicznych pod kątem tego, czy się nadają do wydobywania gazu z zastosowaniem metody szczelinowania;
- obowiązek przeprowadzenia oceny ryzyka;
- obowiązek określenia stanu środowiska na obszarze, na którym mają się odbyć odwierty tak, by móc potem monitorować ewentualne zmiany;
- obowiązek informowania opinii publicznej o używanych chemikaliach przy szczelinowaniu poszczególnych odwiertów.

Zgodnie z zaleceniem powinno ono zostać wdrożone w terminie sześciu miesięcy od daty jego publikacji. W terminie 18 miesięcy po opu-

blikowaniu Komisja przeprowadzi kontrolę skuteczności zaleceń. Termin ten przypada na 22 maja 2015 r. Dotychczas Polska nie wprowadziła powyższych obowiązków do swojego systemu prawnego ani nawet ich nie projektuje, pomimo aktualnie prowadzonych prac legislacyjnych w tej materii.

Problematykę rozpoznawania, poszukiwania i wydobywania gazu ze źródeł niekonwencjonalnych na gruncie krajowym reguluje w podstawowym zakresie ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Ustawa ta podlega ciągłym pracom legislacyjnym, a ostatnie zmiany weszły w życie z początkiem 2015 r. Sektor poszukiwawczo-wydobywczy oraz indywidualni przedsiębiorcy wiązali z nowymi regulacjami nadzieje przede wszystkim na uproszczenie procedur oraz maksymalne skrócenie czasu oczekiwania podczas uzyskiwania poszczególnych decyzji. Uwzględniono m.in. następujące postulaty branży: odstąpiono od utworzenia narodowego operatora kopalin energetycznych (NOKE) oraz jego udziału w udzielanych koncesjach; rozszerzono zakres projektowanej koncesji na rozpoznawanie złoża węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złoża o działalność obejmującą poszukiwanie złóż węglowodorów; zachowano możliwość wykonywania badań geofizycznych w celu zbadania struktur geologicznych na podstawie zgłoszenia, rozpoczęcia wydobywania węglowodorów i jednoczesnego poszukiwania oraz rozpoznawania w pozostałej części przestrzeni objętej koncesją; przyjęto postulat dokumentowania obowiązków wynikających z koncesji w harmonogramie rocznym, a nie w kwartalnym, jak początkowo zakładano; określono złoża marginalne, w stosunku do których nie przewidziano opłaty eksploatacyjnej; zrezygnowano z utworzenia nowego urzędu (GIOŚiNG). Ponadto, uwzględniono także uwagi mające na celu zapewnienie większej czytelności niektórych postanowień ustawy oraz doprecyzowano przepisy przejściowe.

Realizacji zalecenia KE jednak do dzisiaj nie było. W oficjalnym dokumencie, przekazanym Komisji w dniu 31.12.2014 r., tzw. analizie polskiego stanu prawnego w porównaniu do zalecenia KE z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie podstawowych zasad rozpoznawania i wydobywania węglowodorów (takich jak gaz łupkowy) z zastosowaniem intensywnego szczelinowania hydraulicznego (2014/70/UE) strona rządowa wskazała natomiast cztery obszary o nieuregulowanym stanie prawnym. Po pierwsze, w obecnym ustawodawstwie brak jest podstaw prawnych, by można było dokonać strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla poszukiwania rozpoznawania i wydobywania gazu łupkowego, gdyż przeprowadza się ją tylko dla dokumentów planistycznych.

Po drugie, ustawodawca nie wprowadził minimalnych odległości między strefą szczelinowania i wodami podziemnymi. Po trzecie, nie odniesiono się w regulacjach krajowych do terenów podatnych sejsmicznie. Po czwarte, nie poddano regulacji prawnej monitorowania fazy poszukiwawczej i wydobywczą węglowodorów. MŚ wyjaśnia, że niniejsza materia zostanie uregulowana po wykonaniu zadania zleconego przez Ministra Środowiska, którego celem jest identyfikacja ryzyk w zakresie wpływu działalności rozpoznawczej związanej z gazem z łupków na środowisko w warunkach polskich oraz wskazanie optymalnych (z punktu widzenia przepisów prawa, uwarunkowań geologicznych i technologii prowadzenia prac) procedur zarządzania tymi ryzykami. Należy zaznaczyć, że zarówno nowelizacja PGG, jak i projektowana obecnie specustawa węglowodorowa nie odnoszą się nadal do powyższych kwestii.

Dodatkowo należy wspomnieć, że obecnie trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i transportowania węglowodorów (tzw. specustawą węglowodorową). Głównym celem wprowadzenia nowych przepisów jest uproszczenie procedur administracyjno-prawnych oraz zwiększenie ich czytelności. Projekt stanowi układ w stronę inwestorów poprzez wprowadzenie w jednym akcie prawnym przepisów dotyczących przygotowania i realizacji eksploatacji węglowodorów i tym samym zachęcenie ich do podejmowania działań inwestycyjnych. Specustawa węglowodorowa zakłada przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji poprzez skrócenie czasu oczekiwania na wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej, decyzji o czasowym wyłączeniu gruntu z produkcji rolniczej lub leśnej czy pozwolenia wodnoprawnego. Regulacja ma także na celu eliminację długotrwałych procedur związanych z uzyskaniem tytułu prawnego do nieruchomości do prowadzenia koncesjonowanej działalności. Jednak projekt ten nie spełnia w pełnym zakresie oczekiwań branżystów. Na etapie konsultacji domagano się m.in. włączenia terenów pod zabudowę mieszkaniową do działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów, umożliwienia uzyskania dostępu do danych informacyjnych oraz geodezyjno-kartograficznych związanych z nieruchomością. Poza tym branża liczyła na uwzględnienie uwag dotyczących ograniczenia zakresu wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji oraz usunięcia przepisów związanych z ochroną środowiska i przepisów przeciwpowodziowych z decyzji lokalizacyjnej. ■



BTK

KANCELARIE PRAWNE

BOROWICZ · TARKA · KUŚ

W oparciu o ponad 20-letnie doświadczenie prawnicze i biznesowe partnerów BTK Legal stworzyliśmy dynamiczny zespół przygotowany do świadczenia wszechstronnych, wysokiej jakości oraz optymalnych kosztowo usług prawnych.

Dzięki stałej współpracy prawników z różnych dziedzin prawa i dobrego zrozumienia mechanizmów rynkowych możemy skutecznie rozwiązywać najtrudniejsze problemy pojawiające się przy prowadzeniu działalności gospodarczej.

- Wdrażamy nowatorskie rozwiązania dostosowane do potrzeb naszych Klientów
- Myślimy strategicznie, rozwiązujemy nie tylko bieżące problemy
- Antycypujemy ryzyka prawne i biznesowe, aby chronić naszych Klientów przed ich wystąpieniem
- Działamy szybko i skutecznie

Biurowo Poznań
ul. Piątkowska 116
60-649 Poznań
tel.: +48 (61) 671.0800
fax: +48 (61) 671.2132
poznan@btk-legal.pl

Biurowo Warszawa
ul. Piękna 15
00-549 Warszawa
tel.: +48 (22) 370.2800
fax: +48 (22) 370.2801
warszawa@btk-legal.pl