UZASADNIENIE

Z dniem 4 sierpnia 2024 r. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1787 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/942 (Dz. Urz. UE L 2024/1787 z 15.07.2024), zwane dalej „rozporządzeniem metanowym”. Zgodnie z założeniami, które stanowiły podstawę do opracowania tego aktu prawnego, metan to gaz cieplarniany, który jest na drugim miejscu po dwutlenku węgla (CO2), jeśli chodzi o ogólny wkład w zmianę klimatu, i jest odpowiedzialny za około jedną trzecią obecnego ocieplenia (motyw pierwszy rozporządzenia metanowego). W rozporządzeniu tym są ujęte przepisy dotyczące m.in. dokładności pomiarów, kwantyfikacji, monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji metanu w sektorze energetycznym w Unii Europejskiej, jak również przepisy dotyczące redukcji tych emisji, w tym przez prowadzenie badań mających na celu wykrywanie wycieków i naprawę, obowiązki dotyczące przeprowadzania napraw oraz ograniczenia dotyczące uwalniania do atmosfery i spalania gazu (metanu) w pochodni. W rozporządzeniu są zawarte również przepisy dotyczące narzędzi, które mają zapewnić przejrzystość w odniesieniu do emisji metanu (art. 1 ust. 1 rozporządzenia metanowego).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia metanowego ma ono zastosowanie do:

1) poszukiwania i produkcji ropy naftowej i gazu ziemnego oraz do gromadzenia i przetwarzania gazu ziemnego;

2) odwiertów nieczynnych, odwiertów tymczasowo zaczopowanych oraz odwiertów permanentnie zaczopowanych i opuszczonych;

3) przesyłu i dystrybucji gazu ziemnego, z wyłączeniem systemów pomiarowych w punktach zużycia końcowego oraz części przyłączy między siecią dystrybucyjną a systemem pomiarowym zlokalizowanych na terenach należących do odbiorców końcowych, a także podziemnego składowania i operacji prowadzonych w instalacjach LNG;

4) czynnych podziemnych kopalń węgla i odkrywkowych kopalń węgla, zamkniętych podziemnych kopalń węgla oraz opuszczonych podziemnych kopalń węgla.

Stosownie do art. 1 ust. 3 rozporządzenia metanowego rozporządzenie to ma również zastosowanie do emisji metanu występujących poza Unią Europejską – w odniesieniu do ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla wprowadzanych do obrotu w Unii Europejskiej (importowanych z państw trzecich).

Na podstawie zacytowanych regulacji oraz dalszych przepisów rozporządzenia metanowego należy stwierdzić, że poszczególne przepisy tego rozporządzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w granicach wyłącznej strefy ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej mają zastosowanie do:

1) działalności geologicznej polegającej na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż węglowodorów na lądzie oraz w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej;

2) działalności górniczej polegającej na wydobywaniu węglowodorów ze złóż na lądzie oraz w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej;

3) działalności górniczej polegającej na podziemnym bezzbiornikowym magazynowaniu gazu ziemnego (podziemny magazyn gazu jest zakładem górniczym w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1290), zwanej dalej „p.g.g.”);

4) działalności górniczej polegającej na wydobywaniu węgla brunatnego;

5) działalności górniczej polegającej na wydobywaniu węgla kamiennego, w tym także koksującego;

6) terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego, zlokalizowanego obecnie tylko w Świnoujściu;

7) przetwarzania gazu ziemnego;

8) przesyłu i dystrybucji gazu ziemnego;

9) zlikwidowanych lub opuszczonych po dniu 3 sierpnia 1954 r. podziemnych zakładów górniczych wydobywających węgiel kamienny, w tym również w częściach udostępnianych w celach innych niż określone w p.g.g., w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych (np. Zabytkowa Kopalnia Węgla Kamiennego Guido w Zabrzu oraz Dawna Kopalnia Nowa Ruda), a także udostępnianych w celu budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych (Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A. Oddział Centralny Zakład Odwadniania Kopalń);

10) wszystkich znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i w granicach wyłącznej strefy ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej odwiertów nieczynnych, odwiertów tymczasowo zaczopowanych oraz odwiertów permanentnie zaczopowanych i opuszczonych, stanowiących pozostałości po otworowych zakładach górniczych wydobywających węglowodory lub zakładach prowadzących poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów (na lądzie oraz w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej), oraz nieczynnych odwiertów wykonanych w celu poszukiwania lub rozpoznawania złóż innych kopalin (w szczególności węgla kamiennego) lub wydobywania ze złóż innych kopalin (w szczególności siarki);

11) importu z państw trzecich ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla.

Zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1125 oraz z 2025 r. poz. 409) obszarami morskimi Rzeczypospolitej Polskiej są m.in.:

1) morskie wody wewnętrzne (wchodzące w skład terytorium Rzeczypospolitej Polskiej);

2) morze terytorialne (wchodzące w skład terytorium Rzeczypospolitej Polskiej);

3) wyłączna strefa ekonomiczna (której granice, co do zasady, określają umowy międzynarodowe).

Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Tak więc przepisy rozporządzenia metanowego znajdują bezpośrednie zastosowanie również w polskim porządku prawnym.

Jednym z kluczowych elementów rozporządzenia metanowego jest pojęcie „właściwego organu”. Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia metanowego każde państwo członkowskie wyznacza co najmniej jeden właściwy organ odpowiedzialny za monitorowanie i egzekwowanie stosowania tego rozporządzenia, a państwa członkowskie przekazują Komisji Europejskiej nazwy i dane kontaktowe swoich właściwych organów do dnia 5 lutego 2025 r.

Zważywszy, że właściwy organ, którego wyznaczenia wymaga art. 4 ust. 1 rozporządzenia metanowego, ma być organem wykonującym określone w tym rozporządzeniu zadania i wyposażonym w określone kompetencje, takie jak pozyskiwanie informacji od podmiotów zobowiązanych, władcze rozstrzyganie określonych spraw, kontrolowanie wykonywania obowiązków nałożonych tym rozporządzeniem na podmioty czy nakładanie sankcji za ich niewykonanie, wyznaczenie organu właściwego odpowiedzialnego za monitorowanie i egzekwowanie stosowania rozporządzenia metanowego oznacza przypisanie temu organowi tych zadań i kompetencji.

W polskim systemie prawa zakres zadań i kompetencji organów władzy publicznej może być określony wyłącznie w ustawie (zasada wyłączności ustawy), zatem także i wyznaczenie organu właściwego przewidziane w art. 4 ust. 1 rozporządzenia metanowego może nastąpić wyłącznie w ustawie.

Właściwy organ jest adresatem i zarządzającym szeregiem istotnych informacji dotyczących np. zdarzeń związanych z uwalnianiem do atmosfery i zdarzeń związanych ze spalaniem gazu w pochodni spowodowanych sytuacją nadzwyczajną lub awarią lub trwających łącznie co najmniej 8 godzin w ciągu 24-godzinnego okresu od wystąpienia pojedynczego zdarzenia (art. 16 ust. 1 rozporządzenia metanowego). Z kolei art. 6 rozporządzenia metanowego przewiduje rutynowe kontrole operatorów i operatorów kopalni oraz nierutynowe kontrole operatorów, przedsiębiorstw, operatorów kopalni i importerów. Obejmują one, w stosownych przypadkach, kontrole na miejscu lub kontrole w terenie i dotyczą dokumentacji i rejestrów wykazujących zgodność z wymogami rozporządzenia metanowego, dokumentujących wykrywanie i wyznaczanie emisji metanu oraz wszelkie działania następcze podjęte przez właściwy organ lub w jego imieniu w celu zweryfikowania i wspierania zgodności z wymogami tego rozporządzenia. Pierwsza rutynowa kontrola zostanie przeprowadzona do dnia 5 maja 2026 r., a odstęp między kontrolami nie może przekraczać 3 lat (w przypadku gdy kontrola wykaże poważne naruszenie rozporządzenia metanowego, kolejną kontrolę przeprowadza się przed upływem 10 miesięcy).

Ponadto, zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia metanowego, do dnia 5 maja 2025 r., a następnie do dnia 31 maja każdego roku, importerzy przekażą właściwym organom państwa członkowskiego, w którym mają siedzibę, informacje określone w załączniku IX, a w przypadku gdy importerzy nie dostarczą tych informacji, w całości lub w części, przedstawiają właściwym organom należyte uzasadnienie wyjaśniające takie nieprzekazanie oraz przedstawiają działania podjęte w celu uzyskania tych informacji. W załączniku IX wymieniono:

1) nazwę i adres eksportera oraz nazwę i adres producenta, o ile nie jest on tożsamy z eksporterem;

2) eksportujące państwa i regiony trzecie, w których wytworzono produkty, sklasyfikowane w unijnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) poziomu 1 oraz kraje i regiony sklasyfikowane na poziomie 1 (NUTS), przez które transportowano produkty do momentu wprowadzenia ich na rynek Unii;

3) w odniesieniu do ropy naftowej i gazu ziemnego – informacje, czy producent lub eksporter, stosownie do przypadku, dokonuje pomiarów i kwantyfikacji na poziomie źródła i zakładu, czy dane te podlegają niezależnej weryfikacji zewnętrznej, czy jego emisje metanu są zgłaszane niezależnie lub w ramach zobowiązań do zgłaszania krajowych wykazów gazów cieplarnianych zgodnie z wymogami UNFCCC oraz czy są one zgodne z wymogami UNFCCC w zakresie sprawozdawczości lub z normami OGMP 2.0; kopię najnowszego raportu dotyczącego emisji metanu zawierającego, w miarę dostępności, informacje, o których mowa w art. 12 ust. 4 rozporządzenia metanowego, jeżeli podano je w takim raporcie; oraz dla każdego rodzaju emisji metanu metodę kwantyfikacji zastosowaną w raporcie (np. poziomy UNFCCC lub OGMP 2.0);

4) w odniesieniu do ropy naftowej i gazu ziemnego – informacje, czy producent lub eksporter, stosownie do przypadku, stosuje środki regulacyjne lub dobrowolne w celu kontroli swoich emisji metanu, w tym środki takie jak badania LDAR lub środki kontroli i ograniczania zdarzeń związanych z uwalnianiem do atmosfery i zdarzeń związanych ze spalaniem w pochodni, w tym opis tych środków, w stosownych przypadkach wraz z odpowiednimi raportami z badań LDAR oraz ze zdarzeń związanych z uwalnianiem do atmosfery i zdarzeń związanych ze spalaniem w pochodni w odniesieniu do ostatniego dostępnego roku kalendarzowego;

5) w odniesieniu do węgla – informacje, czy producent lub eksporter, stosownie do przypadku, dokonuje pomiarów i kwantyfikacji na poziomie źródła i zakładu górniczego, czy te emisje metanu są liczone i kwantyfikowane zgodnie z załącznikiem VI, czy dane te podlegają niezależnej weryfikacji zewnętrznej, czy jego emisje metanu są zgłaszane niezależnie lub w ramach zobowiązań do zgłaszania krajowych wykazów gazów cieplarnianych zgodnie z wymogami UNFCCC oraz czy są one zgodne z wymogami UNFCCC w zakresie sprawozdawczości lub z europejskimi lub innymi międzynarodowymi normami w zakresie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji metanu; kopię najnowszego raportu dotyczącego emisji metanu zawierającego, w miarę dostępności, informacje, o których mowa w art. 20 ust. 6 rozporządzenia metanowego, oraz dla każdego rodzaju emisji metanu metodę kwantyfikacji zastosowaną w raporcie (np. poziomy UNFCCC);

6) w odniesieniu do węgla – informację, czy na potrzeby kontroli emisji metanu producent lub eksporter stosuje środki regulacyjne czy dobrowolne, w tym środki służące kontrolowaniu i ograniczaniu zdarzeń związanych z uwalnianiem do atmosfery i zdarzeń związanych ze spalaniem gazu w pochodni, oraz, o ile są dostępne, ilości metanu uwalnianego do atmosfery i spalonego w pochodni obliczone dla każdej kopalni węgla co najmniej w ostatnim roku kalendarzowym oraz istniejące plany ograniczania emisji dla każdej kopalni węgla wraz z opisem tych środków, w tym, o ile są dostępne, raporty ze zdarzeń związanych z uwalnianiem do atmosfery i zdarzeń związanych ze spalaniem gazu w pochodni w ostatnim dostępnym roku kalendarzowym;

7) w stosownych przypadkach –, nazwę podmiotu, który przeprowadził niezależną weryfikację zewnętrzną raportów, o których mowa w pkt 3 i 5;

8) informacje na podstawie art. 28 ust. 1 lub 2 rozporządzenia metanowego, stosownie do przypadku, wskazujące, że ropa naftowa, gaz ziemny lub węgiel podlegają środkom monitorowania, raportowania i weryfikacji na poziomie producenta równoważnym środkom określonym w niniejszym rozporządzeniu w odniesieniu do umów zawartych lub odnowionych w dniu 4 sierpnia 2024 r. lub po tej dacie, oraz informacje na temat starań podjętych w celu zapewnienia, aby ropa naftowa, gaz ziemny lub węgiel dostarczone na podstawie umów zawartych przed dniem 4 sierpnia 2024 r. podlegały środkom monitorowania, raportowania i weryfikacji na poziomie producenta równoważnym środkom określonym w niniejszym rozporządzeniu;

9) informacje, czy klauzule wzorcowe, o których mowa w art. 28 ust. 3 rozporządzenia metanowego, są stosowane w umowach na dostawy, ze wskazaniem, o które klauzule chodzi;

10) informacje na podstawie art. 29 ust. 1 rozporządzenia metanowego na temat intensywności emisji metanu z produkcji ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla wprowadzanych do obrotu w Unii na podstawie odpowiednich umów na dostawy.

Z uwagi na zakres regulacji rozporządzenia metanowego, który w znacznej mierze obejmuje działalność górniczą i geologiczną, proponuje się wskazanie, że właściwym organem odpowiedzialnym za monitorowanie i egzekwowanie stosowania rozporządzenia metanowego jest Prezes Wyższego Urzędu Górniczego. W myśl art. 165 ust. 1 p.g.g. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego jest centralnym organem administracji rządowej, działającym pod nadzorem ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi, właściwym w sprawach nadzoru górniczego. Stosownie do art. 168 ust. 1 pkt 5 p.g.g. organy nadzoru górniczego, w tym Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych, m.in. w zakresie ochrony środowiska. Zgodnie zaś z art. 170 ust. 2 p.g.g. organy nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę nad wykonywaniem robót geologicznych, o których mowa w art. 86 tej ustawy (w tym robót geologicznych służących poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż węglowodorów).

Przedstawiony stan prawny sprawia, że zasadne jest przypisanie Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego statusu właściwego organu odpowiedzialnego za monitorowanie i egzekwowanie stosowania rozporządzenia metanowego. Ze względu na fakt, że nie jest to kompetencja, która będzie realizowana wyłącznie względem podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną i kontrolowaną przez organy nadzoru górniczego, przypisanie to nastąpi nie przez rozszerzenie zakresu regulacji art. 166 ust. 1 p.g.g., określającego podstawowe kompetencje Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, uzupełniające ogólny zakres właściwości wszystkich organów nadzoru górniczego, określony w art. 168 i art. 170 p.g.g., ale przez dodanie ust. 1a w art. 165 p.g.g. Projektowany przepis będzie stanowić, że Prezes Wyższego Urzędu Górniczego jest również właściwym organem odpowiedzialnym za monitorowanie i egzekwowanie stosowania rozporządzenia metanowego. Użycie wyrazu „również” przesądzi, że jest to dodatkowa kompetencja Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, której charakter i przedmiot są inne niż ogólna kompetencja określona w art. 165 ust. 1 p.g.g. (właściwość w sprawach nadzoru górniczego).

Projektowana zmiana p.g.g. zapewni realizację jednego z obowiązków określonych w rozporządzeniu metanowym, na którego realizację termin przypadł na dzień 5 lutego 2025 r., przyczyniając się do zapewnienia monitorowania i egzekwowania stosowania rozporządzenia metanowego. Oczekiwanym efektem wejścia w życie projektowanej zmiany p.g.g. będzie stworzenie możliwości formalnej realizacji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w granicach wyłącznej strefy ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej, przez jeden z organów krajowych, określonych w rozporządzeniu metanowym kompetencji organu odpowiedzialnego za monitorowanie i egzekwowanie stosowania tego rozporządzenia.

Do tytułu projektowanej ustawy dodano odnośnik informujący o związku tego aktu z rozporządzeniem metanowym. Jednakże wskazanie bezpośrednio w p.g.g. krajowego organu odpowiedzialnego za monitorowanie i egzekwowanie stosowania rozporządzenia metanowego stwarza (w ramach utrwalonej praktyki legislacyjnej) konieczność uzupełnienia odnośnika nr 1 do tytułu p.g.g. o podobny element informacyjny. Zmiana ta jest dokonywana w art. 1 pkt 1 projektu przez nadanie nowego brzmienia całości tego odnośnika, którego pierwsza część (zmodyfikowana m.in. w zakresie adresów promulgacyjnych oraz tytułów aktów prawa Unii Europejskiej, które w zakresie swojej regulacji są wdrażane przez p.g.g., ze względu na potrzebę zapewnienia spójności z brzmieniem tytułów tych aktów prawa Unii Europejskiej, ogłoszonych w polskiej wersji językowej) będzie obejmowała dotychczasowe powołanie aktów prawa Unii Europejskiej (sześciu dyrektyw oraz jednej decyzji, wdrażanych przez p.g.g. w zakresie swojej regulacji), a druga część będzie zawierała informację o związku p.g.g. z rozporządzeniem metanowym.

Projekt ustawy:

1) jest zgodny z prawem Unii Europejskiej;

2) nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597);

3) nie będzie wymagać notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468);

4) nie podlega obowiązkowi, o którym mowa w § 39 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806), obejmującemu przedstawienie go instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia;

5) nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców, podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 i art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248 oraz z 2024 r. poz. 1535) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”.

Nie dokonano zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem w trybie określonym w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Ze względu na przewidziany w art. 4 ust. 1 rozporządzenia metanowego obowiązek wyznaczenia przez każde państwo członkowskie co najmniej jednego właściwego organu odpowiedzialnego za monitorowanie i egzekwowanie stosowania tego rozporządzenia oraz obowiązek przekazania przez państwa członkowskie Komisji Europejskiej nazw i danych kontaktowych swoich właściwych organów do dnia 5 lutego 2025 r. przyjęto, że projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, co w tym specyficznym przypadku nie stoi na przeszkodzie zasadom demokratycznego państwa prawnego. Konieczne jest bowiem zachowanie porządku publicznego i zapewnienie ochrony środowiska w obszarze będącym przedmiotem regulacji rozporządzenia metanowego.