



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 2705

Warszawa, 7 czerwca 2018 r.

Pan

Marek Kuchciński

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o ustanowieniu programu wieloletniego "Program Ograniczenia Niskiej Emisji".

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Marka Sowę.

(-) Adam Cyrański; (-) Barbara Dolniak; (-) Kamila Gasiuk-Pihowicz; (-) Paulina Hennig-Kloska; (-) Michał Jaros; (-) Paweł Kobyliński; (-) Ewa Lieder; (-) Katarzyna Lubnauer; (-) Jerzy Meysztowicz; (-) Krzysztof Mieszkowski; (-) Mirosław Pampuch; (-) Paweł Pudłowski; (-) Monika Rosa; (-) Marek Ruciński; (-) Marek Sowa; (-) Elżbieta Stępień; (-) Mirosław Suchoń; (-) Adam Szłapka; (-) Krzysztof Truskolaski; (-) Kornelia Wróblewska; (-) Witold Zembaczyński.

U S T A W A

z dnia ... 2018 r.

o ustanowieniu programu wieloletniego „Program Ograniczenia Niskiej Emisji”

Art. 1. 1. Ustanawia się program wieloletni „Program Ograniczenia Niskiej Emisji”, zwany dalej „Programem”.

2. Program jest programem wieloletnim w rozumieniu art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 i z 2018 r. poz. 62 i 1000) i jest realizowany w latach 2019-2023.

Art.2. Celem Programu jest zachęcenie gmin i obywateli do przejścia na niskoemisyjne źródła ogrzewania i tym samym zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza.

Art. 3. W ramach Programu są realizowane działania dotyczące w szczególności wsparcia gminnych Programów Ograniczenia Niskiej Emisji przez dofinansowanie wymiany instalacji, w których następuje spalanie paliw w rozumieniu art. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.), w szczególności kotłów, kominków i pieców, na:

- a) podłączenie do sieci ciepłowniczej,
- b) ogrzewanie gazowym lub elektryczne,
- c) pompę ciepła,
- d) indywidualną instalację odnawialnego źródła ciepła,
- e) kocioł na paliwo stałe, spełniający wymogi efektywności energetycznej i emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń, określonych w przepisach rozporządzenia Komisji (UE) z dnia 28 kwietnia 2015 roku w sprawie wykonania dyrektywy PE i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących eko-projektu dla kotłów na paliwa stałe.

Art. 4. 1. Program jest realizowany w gminach.

2. Obsługę Programu, w tym ogłoszenie, nabór i rozstrzygnięcie konkursów na dotacje dla realizacji gminnych Programów Ograniczenia Niskiej Emisji oraz ich rozliczenie, zapewni Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Art. 5. 1. Program jest finansowany z budżetu państwa i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a łączne nakłady na finansowanie Programu nie mogą przekroczyć w całym okresie jego realizacji kwoty 12 000 mln. zł., w tym w:

- roku 2019 – do 1 500 mln. zł., w tym 1 200 mln zł z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;

- roku 2020 – do 3 000 mln. zł., w tym 1 200 mln zł z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- roku 2021 – do 3 000 mln. zł., w tym 1 300 mln zł z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- roku 2022 – do 3 000 mln. zł., w tym 1 300 mln zł z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- roku 2023 – do 1 500 mln. zł., w tym 1 400 mln zł z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

2. Wysokość środków z budżetu państwa na realizację działań przewidzianych w ramach Programu w latach 2019 – 2023 określa ustawa budżetowa na dany rok.

Art. 6. 1. Nadzór nad realizacją Programu sprawuje właściwy minister do spraw środowiska.
2. Minister właściwy do spraw środowiska przedstawia Radzie Ministrów, nie później niż do dnia 31 maja roku kalendarzowego, roczną informację o realizacji Programu za poprzedni rok budżetowy oraz harmonogram planowanych działań na rok następny.

Art. 7. Minister właściwy do spraw środowiska przedstawia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie później niż do dnia 31 maja roku kalendarzowego, roczną informację o realizacji w roku ubiegłym zadań wynikających z Programu oraz harmonogram prac na rok następny.

Art. 8. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Polacy oddychają najbardziej zanieczyszczonym powietrzem w Europie. Jak wskazują dane Głównej Inspekcji Ochrony Środowiska, normy dla stężenia pyłu zawieszonego PM10 przekroczone są na 90% powierzchni Polski. Jeszcze gorsza sytuacja jest z przekroczeniem norm rakotwórczego i mutagennego benzo(a)pirenu, w przypadku którego normy zostały przekroczone we wszystkich stacjach monitoringu w Polsce.

Spośród 50 najbardziej zanieczyszczonych miast w Europie, aż 33 to polskie miasta, zlokalizowane głównie w południowej części kraju.

Według danych Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska, w 2013 r. w Polsce łączna liczba przedwczesnych zgonów z powodu oddziaływania tylko trzech składników smogu – pyłu PM2,5, tlenku azotu, ozonu, wyniosła 51 030, zaś w 2014 r. - 48 690, a nie są to jedyne składniki smogu.

Smog powoduje liczne choroby i oddziałuje na wszystkie organy człowieka.

Oszacowania łącznych strat spowodowanych przez smog w Polsce sięgają kwoty 100 mld rocznie. Jednocześnie Polska nie wypełnia zaleceń dyrektywy AAQ UE, za co grożą nam wysokie kary. Wreszcie należy zauważyć, że kraj nasz jest na ostatnim miejscu w Europie pod względem tempa redukcji emisji wielu substancji, a emisja rakotwórczego benzo(a)pirenu nawet wzrasta.

Pomimo ogromnej skali problemu, dotychczas rząd nie podjął realnej walki o poprawę powietrza w Polsce. Podejmowane przez administrację rządową prace legislacyjne są dalece niewystarczające. Przyjęte w styczniu 2017 r. założenia programu „Czyste Powietrze”, są praktycznie nie realizowane, za wyjątkiem ustalenia standardów dla kotłów. Ciągłe brakuje norm jakości dla paliw stałych, programów finansowania wymiany starych kotłów na nowe ekologiczne, czy wsparcia gospodarstw domowych dla których zmiana źródła ciepła jest niemożliwa z powodów ekonomicznych. Wprowadzie w niektórych województwach (czy miastach) jak np. Małopolska (Kraków) przyjęto uchwały dotyczące wdrożenia programów ochrony powietrza, ale mają one charakter głównie pilotażowy.

W przedstawionej sytuacji wnioskodawcy przygotowali niniejszy projekt ustawy, który ich zdaniem wychodzi naprzeciw potrzebom gospodarki i społeczeństwa.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana oraz różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Obecnie w Polsce nie ma żadnego ogólnokrajowego programu ograniczenia niskiej emisji o randze ustawowej, zaś podejmowane działania mają charakter incydentalny, co powoduje brak znaczącego postępu w walce ze smogiem. Wejście w życie projektu ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program Ograniczenia Niskiej Emisji” (dalej: Program) winno znacząco zmienić sytuację w przedmiocie sprawy.

Program Ograniczenia Niskiej Emisji nie ma charakteru obligatoryjnego a jego celem jest zachęcenie gmin i obywateli do przejścia na proekologiczne ogrzewania i tym samym zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza.

W ramach Programu są realizowane będą działania dotyczące w szczególności wsparcia gminnych Programów Ograniczenia Niskiej Emisji poprzez dofinansowanie wymiany kotłów posiadających system grzewczy oparty na:

a) ogrzewaniu gazowym lub elektrycznym,

b) podłączeniu do sieci ciepłowniczej,

c) kotle na paliwo stałe, spełniające wymogi efektywności energetycznej i emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń, określonych w przepisach rozporządzenia Komisji (UE) z dnia 28 kwietnia 2015 roku w sprawie wykonania dyrektywy PE i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących eko-projektu dla kotłów na paliwa stałe.

Program ma charakter wieloletni i przewidziany jest na lata 2019-2023. Program ma być finansowany z budżetu państwa i realizowany w gminach, zaś jego obsługę administracyjno-finansową sprawować ma Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pod nadzorem ministra właściwego do spraw środowiska. O realizacji Programu za poprzedni rok minister ten składał będzie informację Sejmowi oraz Radzie Ministrów.

3. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne i źródła finansowania

Wdrożenie projektu ustawy da pozytywne skutki społeczne, finansowe i prawne. Przede wszystkim projekt stworzy podstawę prawną do prowadzenia przez organy władzy publicznej skutecznej walki ze smogiem. Skuteczność ta winna być wysoka, gdyż obywatele będą zachęceni do przejścia na proekologiczny system ogrzewania mieszkań poprzez dofinansowanie wymiany kotłów posiadających pożądany system grzewczy. Efektem wymiany kotłów winien być niższy poziom smogu w danej gminie. Niższy poziom smogu to lepsze zdrowie obywateli, czyli mniejsze koszty służby zdrowia.

Jeśli wg specjalistów straty z powodu smogu kosztują Polskę około 100 mld zł rocznie (vide: pkt 1) , zaś wdrożenie Programu w poszczególnych latach ma kosztować do 3 mld zł (łącznie – 12 mld zł), to opłacalność przedsięwzięcia jest oczywista.

4. Źródła finansowania, jeżeli projekt niesie obciążenia dla budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego

Projekt niesie obciążenie dla budżetu państwa. Wyniesie ono za cały okres funkcjonowania Programu kwotę 12 mld zł, zaś w poszczególnych latach od 1 do 3 mld zł.

Identyfikujemy dwa główne źródła finansowania programu. Po pierwsze, 85% środków z tytułu nowowprowadzonej opłaty emisyjnej, o której mowa w art. 321a nowelizowanej ustawy - prawo ochrony środowiska, będących w całości w dyspozycji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, w latach 2019-2023 zostanie przeznaczonych na realizację Programu (kwota szacunkowa - ok. 6,4 mld złotych). Pozostałe ok. 5,6 mld złotych powinno zostać zarezerwowane na ten cel budżecie państwa.

5. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Projekt ustawy nie przewiduje wydania aktów wykonawczych.

6. Ocena zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 15 czerwca 2018 r.

BAS-WAPM-1452/18

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program Ograniczenia Niskiej Emisji” (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marek Sowa)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

W projekcie ustawy przewidziano ustanowienie programu wieloletniego „Program Ograniczenia Niskiej Emisji” (zwanego dalej: Programem). Celem Programu jest zachęcenie gmin i obywateli do przejścia na niskoemisyjne źródła ogrzewania i tym samym zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza. W ramach Programu realizowane byłyby działania dotyczące w szczególności wsparcia gminnych Programów Ograniczenia Niskiej Emisji przez dofinansowanie wymiany instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych, ciekłych i gazowych będących nośnikami energii chemicznej, w szczególności kotłów, kominków i pieców, na: a) podłączenie do sieci ciepłowniczej, b) ogrzewanie gazowe lub elektryczne, c) pompę ciepła, d) indywidualną instalację odnawialnego źródła ciepła oraz e) kocioł na paliwo stałe, spełniający wymogi efektywności energetycznej i emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń, określone w przepisach rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe¹.

Program byłby realizowany w gminach, a jego obsługę zapewniałby Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej:

¹ Dz. Urz. UE L 193 z 21.7.2015 r., str. 100.

NFOŚiGW). Program byłby finansowany z budżetu państwa i NFOŚiGW, a łączne nakłady na finansowanie Programu nie mogłyby przekroczyć w całym okresie jego realizacji kwoty 12 000 mln zł. Nadzór nad realizacją Programu sprawowałby właściwy minister do spraw środowiska. Do zadań ministra należałoby ponadto przedstawianie Radzie Ministrów, nie później niż do dnia 31 maja roku kalendarzowego, rocznej informacji o realizacji Programu za poprzedni rok budżetowy oraz harmonogramu planowanych działań na rok następny, a także przedstawianie Sejmowi RP, nie później niż do dnia 31 maja roku kalendarzowego, rocznej informacji o realizacji w roku ubiegłym zadań wynikających z Programu oraz harmonogramu prac na rok następny.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

2.1. Ze względu na przedmiot projektu należy wskazać:

- art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) określający cele polityki UE w dziedzinie środowiska naturalnego; zgodnie z ust. 1 lit. tego artykułu polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się m.in. do: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, ochrony zdrowia ludzkiego oraz ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych;

- art. 194 TfUE określający cele polityki UE w dziedzinie energetyki; zgodnie z ust. 1 lit. c tego artykułu, w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi UE, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii;

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s. 1; dalej: dyrektywa 2008/50/WE)²;

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 16; dalej: dyrektywa 2009/28/WE).

2.2. Dyrektywa 2008/50/WE ustanawia środki mające na celu m.in. zdefiniowanie i określenie celów dotyczących jakości powietrza, wyznaczonych

² Dyrektywa 2008/50/WE została wdrożona do polskiego systemu prawa na mocy ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 460), którą znowelizowano szereg przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).

w taki sposób, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość (pkt 1), a także utrzymanie jakości powietrza, tam gdzie jest ona dobra, oraz jej poprawę w pozostałych przypadkach (pkt 5). Zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50/WE państwa członkowskie UE gwarantują, że na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM₁₀, ołowiu i tlenku węgla w powietrzu nie przekracza wartości dopuszczalnych określonych w załączniku XI. Zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/50/WE, państwa członkowskie UE podejmują wszelkie niezbędne środki, które nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów, w celu zapewnienia, że po terminie określonym w załączniku XIV sekcja C [2015 r.], stężenie PM_{2,5} w powietrzu nie przekroczy wartości docelowej określonej w tym załączniku.

2.3. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2009/28/WE akt ten ustanawia wspólne ramy dla promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz określa obowiązkowe krajowe cele ogólne w odniesieniu do całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto i w odniesieniu do udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie.

W myśl art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/28/WE każde państwo członkowskie UE dba o to, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. odpowiadał co najmniej jego krajowemu celowi ogólnemu dla udziału energii ze źródeł odnawialnych w tym roku. W przypadku Polski, zgodnie z załącznikiem I część A do tej dyrektywy, cel krajowy wynosi 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce w 2020 r. Osiągnięcie celów wiążących powinno nastąpić poprzez stały wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych, aż do osiągnięcia poziomu zaplanowanego na rok 2020. Państwa członkowskie UE powinny wypełniać obowiązki określone w art. 3 dyrektywy 2009/28/WE poprzez wdrożenie środków skutecznie zaprojektowanych, przy czym państwa te mają obowiązek znaleźć się na orientacyjnej ścieżce wyznaczonej zgodnie z załącznikiem I część B albo osiągać wyższy udział (art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/28/WE).

Jak stanowi art. 3 ust. 3 dyrektywy 2009/28/WE, aby osiągnąć cele wyznaczone w ust. 1 i 2, państwa członkowskie mogą stosować między innymi systemy wsparcia. Zgodnie zaś z art. 2 lit. k dyrektywy 2009/28/WE „system wsparcia” oznacza każdy instrument, system lub mechanizm stosowany przez państwo członkowskie UE lub grupę państw członkowskich, który promuje wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych dzięki zmniejszeniu kosztów tej energii, zwiększeniu ceny, za którą można ją sprzedać, lub zwiększeniu – poprzez nałożenie obowiązku stosowania energii odnawialnej lub w inny sposób – jej nabywanej ilości. Obejmuje ono pomoc inwestycyjną, zwolnienia z podatków lub ulgi podatkowe, zwrot podatków, systemy wsparcia polegające na nałożeniu obowiązku wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych, w tym również systemy posługujące się zielonymi certyfikatami, oraz systemy bezpośredniego

wsparcia cen, w tym gwarantowane ceny zakupu oraz premie opcyjne, lecz nie jest ograniczone do wymienionych środków.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Przedłożony projekt ustawy dotyczy zagadnień, które są przedmiotem dyrektywy 2008/50/WE. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono, że „Polacy oddychają najbardziej zanieczyszczonym powietrzem w Europie. Jak wskazują dane Głównej Inspekcji Ochrony Środowiska, normy dla stężenia pyłu zawieszonego PM₁₀ przekroczone są na 90% powierzchni Polski. Jeszcze gorsza sytuacja jest z przekroczeniem norm rakotwórczego i mutagennego benzo(a)pirenu, w przypadku którego normy zostały przekroczone we wszystkich stacjach monitoringu w Polsce” oraz „Polska nie wypełnia zaleceń dyrektywy AAQ UE [tj. dyrektywy 2008/50/WE – przyp. WAPM], za co grożą nam wysokie kary. Wreszcie należy zauważyć, że kraj nasz jest na ostatnim miejscu w Europie pod względem tempa redukcji emisji wielu substancji, a emisja rakotwórczego benzo(a)pirenu nawet wzrasta”.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w wyroku z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej* stwierdził, że m.in. przekraczając od 2007 r. do 2015 r. dobowe wartości dopuszczalne dla pyłu PM₁₀ w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz roczne wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM₁₀ w dziewięciu strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz nie podejmując odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM₁₀ w powietrzu był możliwie jak najkrótszy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na tym państwie członkowskim odpowiednio na podstawie art. 13 ust. 1 w związku z załącznikiem XI, art. 23 ust. 1 akapit 2 oraz art. 22 ust. 3 w związku z załącznikiem XI dyrektywy 2008/50/WE.

Biorąc pod uwagę przewidziane w proponowanej ustawie działania mające na celu zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza należy zauważyć, że projekt ustawy nie jest sprzeczny z dyrektywą 2008/50/WE. Ocena potencjalnej skuteczności zaproponowanej regulacji oraz zapewnienia realizacji zobowiązań ciążących na podstawie dyrektywy 2008/50/WE wykracza poza ramy analizy prawnej.

3.2. Należy odnotować, że dyrektywa 2009/28/WE została wdrożona do polskiego porządku prawnego przede wszystkim na mocy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2017 r. poz. 1148, ze zmianami; dalej: ustawa o OZE), oraz częściowo na mocy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zmianami).

Co się tyczy stworzenia w polskim prawie systemu wsparcia w rozumieniu dyrektywy 2009/28/WE, trzeba wskazać, iż w dużej mierze tworzą

go przepisy rozdziału 4 ustawy o OZE („Mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, biogazu rolniczego oraz ciepła, w instalacjach odnawialnego źródła energii”).

Należy przy tym zauważyć, że dyrektywa 2009/28/WE pozostawia państwom członkowskim UE swobodę w sposobie ustanawiania i regulowania mechanizmów, które mają na celu promowanie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. W tym kontekście można uznać, że zaproponowane w projekcie ustawy wprowadzenie instrumentu w postaci dofinansowania w ramach Programu wymiany instalacji na indywidualną instalację odnawialnego źródła ciepła służy wypełnieniu celów wyznaczonych dyrektywą 2009/28/WE.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że projekt ustawy nie jest sprzeczny z dyrektywą 2009/28/WE. Wymaga jednocześnie podkreślenia, że niniejsza opinia nie zawiera oceny tego, w jakim stopniu projektowane regulacje mogą wpłynąć na realizację przez Polskę obowiązków wynikających z dyrektywy 2009/28/WE, kwestia ta bowiem wykracza poza ramy analizy prawnej.

4. Konkluzja

Przedmiot projektu ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program Ograniczenia Niskiej Emisji” nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Akceptował:
Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

Warszawa, 15 czerwca 2018 r.

BAS-WAPM-1453/18

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program Ograniczenia Niskiej Emisji” (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marek Sowa) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

W projekcie ustawy przewidziano ustanowienie programu wieloletniego „Program Ograniczenia Niskiej Emisji” (zwanego dalej: Programem). Celem Programu jest zachęcenie gmin i obywateli do przejścia na niskoemisyjne źródła ogrzewania i tym samym zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza. W ramach Programu realizowane byłyby działania dotyczące w szczególności wsparcia gminnych Programów Ograniczenia Niskiej Emisji przez dofinansowanie wymiany instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych, ciekłych i gazowych będących nośnikami energii chemicznej, w szczególności kotłów, kominków i pieców, na: a) podłączenie do sieci ciepłowniczej, b) ogrzewanie gazowe lub elektryczne, c) pompę ciepła, d) indywidualną instalację odnawialnego źródła ciepła oraz e) kocioł na paliwo stałe, spełniający wymogi efektywności energetycznej i emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń, określone w przepisach rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe¹.

Program byłby realizowany w gminach, a jego obsługę zapewniałby Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW). Program byłby finansowany z budżetu państwa i NFOŚiGW, a łączne nakłady na finansowanie Programu nie mogłyby przekroczyć w całym okresie jego realizacji kwoty 12 000 mln zł. Nadzór nad realizacją Programu sprawowałby właściwy minister do spraw środowiska. Do zadań ministra należałoby ponadto przedstawianie Radzie Ministrów, nie później niż do dnia 31 maja roku kalendarzowego, rocznej informacji o realizacji Programu za poprzedni rok

¹ Dz. Urz. UE L 193 z 21.7.2015 r., str. 100.

budżetowy oraz harmonogramu planowanych działań na rok następny, a także przedstawianie Sejmowi RP, nie później niż do dnia 31 maja roku kalendarzowego, rocznej informacji o realizacji w roku ubiegłym zadań wynikających z Programu oraz harmonogramu prac na rok następny.

Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program Ograniczenia Niskiej Emisji” **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Akceptował:
Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA III-021-264/18

Warszawa, dnia 26 czerwca 2018 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

i. dz.

Data wpływu 27. 06. 2018

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 czerwca 2018 r., GMS-WP-173-174/18, uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.) nie zgłasza uwag do *poselskiego projektu ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego Program Ograniczenia Niskiej Emisji*.

Z wyrazami szacunku



Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, 29 czerwca 2018 r.

ZW/0714/110/18

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

L. dz.

Data wpływu 02.07.2018

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 15 czerwca 2018 r. w sprawie przedłożenia uwag do poselskiego projektu ustawy - o ustanowieniu programu wieloletniego "Program Ograniczenia Niskiej Emisji" (MK-020-1001/18), w załączeniu przekazujemy opinie otrzymane z województw: pomorskiego, łódzkiego, opolskiego, wielkopolskiego, świętokrzyskiego, zachodniopomorskiego, lubuskiego i podlaskiego.

Z uprzejmymi pozdrowieniami

/-/ Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura ZWRP

Opinia woj. pomorskiego dotycząca projektu ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego Program Ograniczenia Niskiej Emisji

Projekt wydaje się być w bardzo początkowej fazie przygotowywania. Jakkolwiek sama idea wspierania gmin w realizacji PONE zasługuje na poparcie, należy zwrócić uwagę na fakt, że system wsparcia powinien być dogłębnie przemyślany aby zapewnić maksymalizację uzyskanego efektu ekologicznego na danym obszarze.

Pierwszą sprawą jest jakość dokumentów niejako uprawniających gminy do uzyskania finansowania, o którym mowa w ustawie. Obecnie do gminnych PONE (podobnie jak do Planów Gospodarki Niskoemisyjnej) można wpisać wszystko, co przyjdzie do głowy wóldarzom gminy i autorom tych dokumentów. Nie gwarantuje to celowości wydatkowania środków. Pieniądze powinny trafiać tam, gdzie są najbardziej potrzebne, tzn. na obszary z wysokim poziomem emisji z indywidualnych źródeł ciepła (co nie musi się pokrywać z obszarami przekroczeń). Dlatego podstawowym warunkiem powinna być prawidłowo i szczegółowo przeprowadzona inwentaryzacja źródeł. Inwentaryzacje przeprowadzane na potrzeby PONE i PGN często były wykonywane w sposób szacunkowy i mocno niedokładny.

Poniżej uwagi szczegółowe do projektu:

1. W projekcie ustawy nie przewiduje się działań służących termomodernizacji budynków mieszkalnych, zwłaszcza jednorodzinnych. Jedynie kompleksowe działania służące nie tylko wymianie istniejących źródeł ciepła, ale także poprawie efektywności energetycznej budynków pozwolą zmniejszyć negatywne oddziaływanie na jakość powietrza, o którym jest mowa w uzasadnieniu projektu ustawy. Brak termomodernizacji budynków, w których wymienione zostanie źródło ciepła, spowoduje konieczność instalacji źródła o większej mocy i większe zużycie paliwa. Spowoduje to, oprócz miernego efektu ekologicznego, także zwiększone koszty użytkowania nowego kotła, a co za tym idzie większe ryzyko powrotu do tańszych paliw złej jakości lub spalania odpadów
2. Ze względu na fakt że Program ma być skierowany do gmin i ich mieszkańców, to zasadnym wydaje się by w jego wdrażanie były również zaangażowane WFOŚ-ie.
3. Projekt Programu nie zawiera opisu systemu i zasad wdrażania (np.: poziomy dofinansowania, kwalifikowalność wydatków), nie wiadomo też jaki podmiot miałby je określać. Obecne zapisy art. 4 ust. 2 wydają się być niewystarczające.
4. Art. 3 – niejasny. Czy gminy muszą posiadać PONE, żeby móc realizować cel Programu?
5. Art. 3 lit. e nie jest zgodny z rozporządzeniem Komisji z dnia 28 kwietnia 2015 roku w sprawie wykonania dyrektywy PE i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwa stałe. Ekoprojekt uwzględnia również kocioł do C.O. i C.W.U., czyli nie można tu mówić o sezonowym ogrzewaniu.
6. Art. 5 Kwoty podane jako finansowanie z NFOŚ są zawyżone i nie są zgodne z Oceną Skutków Realizacji Ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta ma wprowadzić m.in. opłatę emisyjną, której 85% będzie stanowił przychód NFOŚ, który może wydać te środki na przedsięwzięcia mające na celu zmniejszenie lub uniknięcie szkodliwej emisji substancji gazowych, stałych lub ciekłych powodujących zanieczyszczenie powietrza.
7. Art. 6 i 7 Nie jest jasne, jaki jest sens przedkładania rocznych sprawozdań i do Sejmu RP i Radzie Ministrów.
8. Brak mechanizmów kontroli trwałości przeprowadzonych dzięki tej ustawie inwestycji i prawidłowego użytkowania nowych instalacji grzewczych.
9. Błędy i niejasności w uzasadnieniu: B(a)P nie był w 2017 roku przekroczony na stacji w Gdańsku, straty spowodowane smogiem są z pewnością olbrzymie, ale skąd akurat takie szacunki kwotowe? Programy ochrony powietrza zostały przyjęte we wszystkich województwach, być może chodziło o uchwały antysmogowe albo uchwały gmin dot. dofinansowania wymiany kotłów.

**Uwagi Województwa Łódzkiego do projektu ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego
„Program Ograniczenia Niskiej Emisji”:**

I. Art. 3 projektu:

Proponuję nadać art. 3 brzmienia:

1. W ramach Programu są realizowane działania dotyczące w szczególności wsparcia gminnych Programów Ograniczenia Niskiej Emisji przez dofinansowanie wymiany instalacji, których użytkowanie rozpoczęto przed dniem wejścia w życie ustawy oraz w których następuje spalanie paliw w rozumieniu art. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.), w szczególności kotłów, kominków i pieców, jeżeli następuje w nich spalanie paliw stałych, na:

- a) podłączenie do sieci ciepłowniczej,
- b) ogrzewanie gazowym lub elektryczne,
- c) pompę ciepła,
- d) indywidualną instalację odnawialnego źródła ciepła,
- e) kocioł na paliwo stałe, spełniający wymogi efektywności energetycznej i emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń, określonych w przepisach rozporządzenia Komisji (UE) z dnia 28 kwietnia 2015 roku w sprawie wykonania dyrektywy PE i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących eko-projektu dla kotłów na paliwa stałe.

2. Przez rozpoczęcie użytkowania, o mowa w ust. 1 należy rozumieć pierwsze uruchomienie w miejscu obecnego użytkowania.

II. Uzasadnienie projektu:

W pierwszym akapicie pkt 1 uzasadnienia wskazano, że normy stężenia dla pyłu zawieszonego PM10 przekroczone są na 90% powierzchni Polski. Podana wartość 90% jest zdecydowanie przesadzona jeżeli chodzi o powierzchnię obszarów przekroczeń i prawdopodobnie dotyczy liczby stanowisk, na których odnotowano przekroczenia, lub liczby stref oceny jakości powietrza, w których te przekroczenia występują.

W piątym akapicie pkt 1 uzasadnienia przywołano dyrektywę poprzez podanie skróconej nazwy. W takim przypadku zasadnym jest zastosowanie przypisu, w którym podana będzie pełna nazwa dyrektywy wraz z publikatorem.

W trzecim akapicie pkt 2 uzasadnienia zbędne jest słowo „są”.

III. Uwaga ogólna:

Projekt ustawy odnosi się jedynie do zmiany sposobu ogrzewania pomijając zagadnienie termomodernizacji budynków. Takie podejście może mieć poważne konsekwencje, ponieważ zapotrzebowanie na energię ciepłą w nieocieplonym budynku, gdzie są nieszczelne okna, może być nawet kilkukrotnie większe niż w budynkach poddanych termomodernizacji. W rezultacie dobór kotła dla nieocieplonego budynku będzie skutkował montażem urządzenia o większej mocy niż byłaby wymagana w budynku poddanym termomodernizacji, co w istotny sposób odbije się na kosztach ogrzewania, szczególnie gdy taka termomodernizacja zostanie przeprowadzona w późniejszym okresie. Dodatkowo eksploatacja przewymiarowanego kotła, po dokonaniu termomodernizacji, może powodować jego funkcjonowanie poniżej warunków optymalnych przewidzianych przez producenta i w konsekwencji szybsze zużycie urządzenia.



URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO
DEPARTAMENT OCHRONY ŚRODOWISKA

DOŚ-V.720.8.2018.KO

Opole, dnia 25 czerwca 2018 r.
czerwiec 2018 roku

Bogdan Ciepielewski
Dyrektor Biura
Związek Województw RP

W odpowiedzi na wiadomość e-mail z dnia 18 czerwca 2018 r. dotyczącą poselskiego projektu ustawy - o ustanowieniu programu wieloletniego "Program Ograniczenia Niskiej Emisji" (KP .N), przedstawiam co następuje:

1. W art. 3 projektu ustawy należy zmienić przywołaną podstawę prawną:
 - zapisano: "w rozumieniu art. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.)"
 - powinno być: "w rozumieniu art. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 755 z późn. zm.)".
2. W art. 3 projektu ustawy należy poprawić błąd językowy:
 - zapisano: "b) ogrzewanie gazowym lub elektryczne",
 - powinno być: "b) ogrzewanie gazowe lub elektryczne",
3. W art. 3 projektu ustawy dofinansowanie wymiany kotłów będzie możliwe na: podłączenie do sieci ciepłowniczej, ogrzewanie gazowe lub elektryczne, pompę ciepła, indywidualną instalację odnawialnego źródła ciepła oraz kocioł na paliwo stałe. W zestawieniu proponuje się o dopisanie w podpunkcie b) ogrzewanie olejowe (nowe brzmienie zapisu: "b) ogrzewanie gazowe, olejowe lub elektryczne"), które jest również uważane za ogrzewanie niskoemisyjne.

W Uzasadnieniu do projektu ustawy przytoczone są nieaktualne dane Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska - a mianowicie, że spośród 50 najbardziej zanieczyszczonych miast w Europie, 33 to polskie miasta, zlokalizowane głównie w południowej części kraju. Według najnowszego raportu WHO, 36 spośród 50 najbardziej zanieczyszczonych miast Unii Europejskiej leży w Polsce. Są to kolejno: Opoczno, Żywiec, Rybnik, Pszczyna, Kraków, Nowa Ruda, Nowy Sącz, Proszowice, Godów, Wodzisław Śląski, Pleszew, Bielsko Biała, Sucha Beskidzka, Rawa Mazowiecka, Jarosław, Sosnowiec, Knurów, Nakło, Zabrze, Radomsko, Tomaszów Mazowiecki, Nakło nad Notecią, Niepołomice, Piotrków Trybunalski, Gliwice, Dąbrowa Górnicza, Zduńska Wola, Wadowice, Otwock, Nowy Tomyśl, Brzeziny, Piastów, Myszków, Wągrowiec, Katowice i Tuchów.

z upoważnienia
Marszałka Województwa Opolskiego
Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska

Manfred Grabelus

aa.

**Uwagi woj. wielkopolskiego
do projektu ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego
„Program Ograniczenia Niskiej Emisji”**

1. Projekt ustawy zakłada przeprowadzenie przez NFOŚiGW konkursu na opracowanie gminnych Programów Ograniczenia Niskiej Emisji, podczas gdy jeszcze 3 lata temu NFOŚiGW koordynował bardzo podobny program wsparcia dla gminnych Planów Gospodarki Niskoemisyjnej, w ramach których również identyfikowane były źródła niskiej emisji w budynkach indywidualnych – warto zatem rozważyć możliwość aktualizacji posiadanych PGN w niezbędnym zakresie, aby nie tworzyć kolejnych dokumentów dotyczących zagadnienia niskiej emisji w gminie
2. Art. 3. ppt. b) – zmienić na „ogrzewanie gazowe lub elektryczne”
3. W projekcie ustawy brak jest zapisu o wymaganiach technicznych odnośnie nowoinstalowanych urządzeń grzewczych, które powinny się znaleźć w przepisach wykonawczych.
W uzasadnieniu do projektu ustawy napisano, że nie przewiduje się wydania aktów wykonawczych, dlatego należałoby wskazać, która instytucja i na jakim poziomie będzie odpowiedzialna za kontrolę zgodności nowoinstalowanych urządzeń z wymaganiami ustawy.

Stefan Pawlak

Wielkopolska Agencja Zarządzania Energią Sp. z o.o.

Opinia woj. świętokrzyskiego

do poselskiego projektu ustawy - o ustanowieniu programu wieloletniego "Program Ograniczenia Niskiej Emisji".

Wnosimy o zmianę zapisu pkt 2 w uzasadnieniu do ustawy, który wskazuje, że program ma na celu dofinansowanie wymiany kotłów już posiadających system grzewczy oparty na ogrzewaniu gazowym lub elektrycznym, podłączeniu do sieci ciepłowniczej, kotle na paliwo stałe spełniające wymogi efektywności energetycznej i emisji zanieczyszczeń.



CZŁONEK ZARZĄDU
WOJEWÓDZTWA
ZACHODNIOPOMORSKIEGO

WOŚ.III.1122.2.2018

Szczecin, 20 czerwca 2018 r.

Pan Bogdan Ciepielewski
Dyrektor Biura
Związku Województw RP

W załączeniu przedstawiam opinię Województwa Zachodniopomorskiego w sprawie poselskiego projektu ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program Ograniczenia Niskiej Emisji (KP. N).

CZŁONEK ZARZĄDU
[Signature]
Ryszard Micho

Uwagi do projektu ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego
„Program Ograniczenia Niskiej Emisji (KP. N).

Proponowane zapisy nie zawierają załącznika w postaci właściwego Programu. Brak zatem szczegółowych założeń programu, wykazu szczegółowych zadań z podziałem na podmioty/instytucje/organy odpowiedzialne za ich realizację, a także brak szczegółowego harmonogramu realizacji takich zadań. W projekcie nie wskazano również instytucji/organu odpowiedzialnego za opracowanie PONE bądź jego aktualizacji. Dodatkowo nie zawarto informacji (zarówno w projekcie ustawy jak i jej uzasadnieniu) w jaki sposób zadania realizowane w ramach przewidzianego budżetu przełożą się na redukcję niskiej emisji i tym samym jakie będą miały przełożenie na poprawę jakości powietrza. Brak jest również korelacji zapisów projektu ustawy do założeń uruchomionego Krajowego Pakietu Czyste Powietrze. Nie zawarto również szczegółowych informacji na temat warunków i zasad na jakich miałyby być przydzielane fundusze na realizację PONE. Z przedstawionego materiału nie wynika czy przewidziane fundusze będą mogły być udzielane osobom fizycznym i na jakich zasadach (dotacje/pożyczki). Reasumując brak szczegółowej informacji na temat proponowanego Programu Ograniczenia Niskiej Emisji uniemożliwia dokonanie analizy przesłanego materiału.

CZŁONEK ZARZĄDU

Ryszard Miśko



Lubuskie

Urząd Marszałkowski
Województwa Lubuskiego

ul. Podgórze 7
65-057 Zielona Góra
tel. +48/68/456 52 00 fax +48/68/456 52 96
www.lubuskie.pl

Zielona Góra, 2018-06-21

DŚ.II.0823.11.2018

Pan
Bogdan Ciepielewski
Dyrektor Biura
Związku Województw RP

W odpowiedzi na przesłany pocztą elektroniczną w dniu 18.06.2018 r. poselski projekt ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program Ograniczenia Niskiej Emisji” (KP N.) informuję, że nie wnoszę uwag do projektu ustawy.

z up. MARSZAŁKA WOJEWÓDZTWA

Jerzy Boczyński
Z-ca Dyrektora Departamentu Środowiska

Otrzymują:

1. Adresat
2. Aa.

URZĄD MARSZAŁKOWSKI
WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO
15-888 Białystok, ul. Kard. S. Wyszyńskiego 1



Białystok, dnia 19 czerwca 2018 r.

DOS-II.0821.27.2018

Związek Województw RP
ul. Świętojerska 5/7
00 – 236 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 18.06.2018 r. w sprawie przedłożenia opinii do poselskiego projektu ustawy - o ustanowieniu programu wieloletniego "Program Ograniczenia Niskiej Emisji" (KP .N), informuję, iż Marszałek Województwa Podlaskiego nie wnosi uwag i opinii do przedmiotowego projektu ustawy.

z up. MARSZAŁKA WOJEWÓDZTWA

Lech Magrel
Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska
/podpisano elektronicznie/