



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.127.2018.ML

Warszawa, 31 stycznia 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Prawo ochrony
środowiska oraz o zmianie ustawy
o biokomponentach i biopaliwach
ciekłych (druk nr 2939).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Energii do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,
(-) Mateusz Morawiecki

**Stanowisko Rządu RP wobec poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz o zmianie ustawy
o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (druk nr 2939)**

Zaproponowane w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (druk 2939) (dalej: projekt ustawy) rozwiązania mają na celu likwidację opłaty emisyjnej wprowadzonej ustawą z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1356) (dalej: ustawa nowelizująca).

Opłacie emisyjnej (art. 321a i nast. ustawy – Prawo ochrony środowiska) podlega wprowadzenie na rynek krajowy paliw silnikowych, przez co rozumie się czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem akcyzowym, których przedmiotem są te paliwa silnikowe. Opłata emisyjna stanowi przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) oraz Funduszu Niskoemisyjnego Transportu (dalej: FNT), o którym mowa w art. 28z ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, z tym że kwota stanowiąca 85% opłaty emisyjnej stanowi przychód NFOŚiGW, a kwota stanowiąca 15% tej opłaty – przychód FNT. Przewiduje się, że z tytułu opłaty emisyjnej NFOŚiGW będzie otrzymywać rocznie ok. 1,4 mld zł, a FNT ok. 250 mln zł. Regulacje dotyczące opłaty emisyjnej wejdą w życie 1 stycznia 2019 r.

Likwidacja opłaty emisyjnej byłaby jednoznaczna z pozbawieniem NFOŚiGW i FNT przychodów z opłaty emisyjnej, a zatem pozbawieniem środków, które miały zostać przeznaczone na wsparcie przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska.

Przychód z opłaty emisyjnej został uwzględniony w projekcie ustawy budżetowej na rok 2019 jako działanie dyskrecyjne w obszarze podatków i składek, powiększające kwotę wydatków wyznaczoną przez stabilizującą regułę wydatkową i nieprzekraczalny limit wydatków wynikający z art. 112aa ustawy o finansach publicznych o kwotę 1,7 mld zł. Przy wycofaniu opłaty emisyjnej niezbędne byłoby odpowiednie dostosowanie, tj. na kwotę 1,7 mld zł:

- w przypadku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2019 konieczne byłoby zmniejszenie limitu wydatków (o kwotę równą ubytkowi dochodów z opłaty emisyjnej) i w konsekwencji ograniczenie innych wydatków jednostek objętych nieprzekraczalnym limitem, w szczególności budżetu państwa. Celem zniwelowania presji na repriorytetyzację wydatków budżetu państwa należałoby wprowadzić nowe działanie/działania dyskrecyjne w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne (każde o skutkach przekraczających 0,03% PKB, tj. w warunkach 2019 r. 670 mln zł), co na obecnym etapie jest praktycznie niemożliwe;
- wycofanie działania w ustawie budżetowej na rok 2020 spowodowałoby negatywny wpływ na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2019 r. (ze względu na uwzględnienie w limicie wydatków na 2019 r. działania, które faktycznie zostałyby

wycofane) i równocześnie konieczność odpowiedniego zacieśnienia wydatków lub wprowadzenia nowych działań dyskrejonalnych w 2020 r.

Dodatkowo warto podkreślić możliwe konsekwencje likwidacji opłaty emisyjnej na proces dochodzenia Polski do średniookresowego celu budżetowego (medium-term budgetary objective, MTO). Pakt Stabilności i Wzrostu UE nakłada na państwa członkowskie obowiązek realizowania ścieżki dostosowawczej dla osiągnięcia MTO (w Polsce jest to deficyt strukturalny równy 1% PKB). Wymaga to kontroli nominalnego tempa wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych lub wdrażania działań trwale zwiększających dochody tego sektora. Na podstawie wspomnianego Paktu, Rada Ecofin zaleciła Polsce 13 lipca 2018 r. ograniczenie deficytu strukturalnego w 2019 r. o 0,6% PKB w porównaniu z 2018 r. Z tego powodu należy z rozwagą podchodzić do inicjatyw ograniczających dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych. W przypadku wycofania opłaty emisyjnej i braku podjęcia dodatkowego wysiłku fiskalnego (po stronie dochodowej lub wydatkowej) zwiększa się ryzyko nieprzestrzegania Paktu Stabilności i Wzrostu, co mogłoby stanowić przesłanki do uruchomienia wobec Polski unijnej procedury znaczącego odchylenia (obecnie są nią objęte Rumunia i Węgry). Rozpoczęcie procedury znaczącego odchylenia powoduje, że dany kraj w ciągu 3-5 miesięcy powinien wdrożyć działania zmniejszające deficyt strukturalny o co najmniej 0,5% PKB (art. 6 i art. 10 rozporządzenia Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych). W Polsce odpowiadałoby to konieczności redukcji deficytu strukturalnego o co najmniej 11 mld zł. Istotną konsekwencją byłoby też pogorszenie ocen kraju przez instytucje międzynarodowe.

Propozycje zawarte w projekcie ustawy dotyczące likwidacji opłaty emisyjnej koncentrują się na trzech grupach argumentów przeciwko jej wprowadzeniu. Zdaniem projektodawców wprowadzenie opłaty emisyjnej spowoduje w praktyce wzrost cen paliw o około 10 groszy za litr. Już podczas prac legislacyjnych nad wprowadzeniem opłaty emisyjnej wielokrotnie wyjaśniano, że opłata emisyjna została ustalona na takim poziomie, aby mogła być zintegrowana w kosztach bez zasadniczego wpływu na poziom finalnej ceny paliwa. Ceny paliw silnikowych w Polsce różnią się w zależności od lokalizacji miejsca sprzedaży. W 2017 r. różnice ceny benzyny w zależności od lokalizacji sprzedaży wynosiły średnio ok. 9 gr/l, natomiast w cenie oleju napędowego ok. 12 gr/l. Różnice te świadczą o pewnej elastyczności w zakresie ustalania ceny detalicznej, przy zapewnieniu odpowiedniej marży. Trzeba także zwrócić uwagę na fakt, że różnice lokalne w cenie paliwa są średnio większe niż stawka opłaty emisyjnej. Opłata emisyjna została ustalona na poziomie równoważącym z jednej strony potrzeby finansowe związane z rozwiązaniem problemu zanieczyszczenia powietrza, z drugiej - ograniczenie wpływu jej wprowadzenia na poziom cen paliw w Polsce i konkurencyjność polskiej gospodarki. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wspomniany powyżej fakt, iż Polska jest jednym z krajów UE w którym udział podatków i opłat w cenie detalicznej paliwa jest najniższy. Biorąc pod uwagę powyższe, w opinii Rządu RP wprowadzenie opłaty emisyjnej nie powinno wpłynąć na ceny dostępnych produktów i usług np. ceny żywności czy też usług transportowych. Warto także dodać, że w trakcie prac nad przepisami wprowadzającymi opłatę emisyjną przedstawiciele polskich koncernów

przedstawili stanowisko, że wprowadzenie ww. opłaty nie powinno wpłynąć na ceny finalne paliw.

W ramach drugiej grupy argumentów projektodawcy wskazują, że w praktyce wpływy z opłaty emisyjnej będą w niewielkim stopniu służyć poprawie jakości powietrza w Polsce. W ustawie nowelizującej jednoznacznie wskazano, że środki NFOŚiGW w wysokości nie mniejszej niż kwota przychodów z tytułu opłaty emisyjnej, po pomniejszeniu o koszty obsługi tych przychodów, przeznacza się na przedsięwzięcia mające na celu zmniejszenie lub uniknięcie szkodliwej emisji substancji gazowych, stałych lub ciekłych powodujących zanieczyszczenie powietrza. Pozostała kwota opłaty (15%) trafia do FNT z przeznaczeniem m.in. na wsparcie budowy lub rozbudowy infrastruktury dla dystrybucji lub sprzedaży sprężonego gazu ziemnego (CNG), lub skroplonego gazu ziemnego (LNG), w tym pochodzącego z biometanu, lub wodoru, lub budowy, lub rozbudowy infrastruktury do ładowania pojazdów energią elektryczną, wykorzystywanych w transporcie oraz wsparcie publicznego transportu zbiorowego, działającego w szczególności w aglomeracjach miejskich, uzdrowiskach, na obszarach, na których ustanowione zostały formy ochrony przyrody zgodnie z przepisami o ochronie przyrody, wykorzystującego biopaliwa ciekłe, inne paliwa odnawialne, sprężony gaz ziemny (CNG) lub skroplony gaz ziemny (LNG), w tym pochodzący z biometanu, wodoru, lub energii elektryczną.

Warto zauważyć, że podział wpływów z opłaty emisyjnej między dwa podmioty nie będzie miał wpływu na główny cel wydatkowania środków, tj. wsparcie niskoemisyjnego transportu (cel FNT) oraz finansowanie działań wpływających na poprawę powietrza poprzez uniknięcie lub zmniejszenie zanieczyszczeń.

Ostatnia grupa argumentów podnoszonych przez projektodawców przeciwko opłacie emisyjnej dotyczy oceny opłaty emisyjnej jako ukrytego podatku drogowego pod pozorem walki z zanieczyszczeniami powietrza w kontekście projektu stworzenia Funduszu Dróg Samorządowych.

Fundusz Dróg Samorządowych (zwany dalej: FDS) został utworzony na mocy przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz. U. poz. 2161). Przyczyną utworzenia FDS jest problem niezadawalającego standardu dróg powiatowych i gminnych, które służą sprawnemu przemieszczaniu się mieszkańców w swoich regionach. Stanowi to istotną barierę rozwoju, obniżającą aktywność gospodarczą, inwestycyjną oraz konkurencyjność regionów i ośrodków gospodarczych. Ponadto utrudnia dostęp do regionalnych i lokalnych centrów rozwoju, jak również komunikację między tymi ośrodkami a ich otoczeniem, przyczyniając się do pogłębienia terytorialnego zróżnicowania aktywności gospodarczej.

Ze względu na ograniczone możliwości finansowe jednostek samorządu terytorialnego nie jest możliwe zwiększenie przez nie wydatków własnych na drogi samorządowe, zatem istnieje konieczność udzielenia im wsparcia poprzez mechanizm finansowy ustanowiony na szczeblu krajowym. W tym celu konieczne było utworzenie Funduszu Dróg Samorządowych,

który będzie spełniać potrzeby w zakresie sprawnego przekazywania środków finansowych jednostkom samorządu terytorialnego na potrzeby związane z inwestycjami drogowymi.

Zadaniem FDS jest dofinansowanie budowy, przebudowy i remontów dróg powiatowych i gminnych, a także zadań obejmujących budowę mostów lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Oprócz tego FDS będzie finansował inwestycje na drogach samorządowych, które zostały jednocześnie zaliczone do dróg o znaczeniu obronnym.

Stale i obligatoryjne źródła finansowania stanowić będą wpłaty z NFOŚiGW, w wysokości nie mniejszej niż 1,4 mld zł rocznie, dotacje z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, w wysokości 500 mln zł rocznie, wpłaty z Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych ze sprzedaży drewna oraz wpłaty z jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i spółek, w których wszystkie akcje (udziały) są własnością Skarbu Państwa, w wysokości 7,5% zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym.

Zadania, które będą finansowane z FDS, przyczynią się do zapewnienia nowoczesnej infrastruktury, przenoszącej ruch drogowy w sposób płynny, przy ograniczeniu niekorzystnych skutków dla społeczności lokalnych i środowiska w stosunku do sytuacji obecnej.

Należy założyć, że infrastruktura dróg samorządowych w miarę potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami będzie wyposażana w urządzenia ochrony środowiska, a przez to bezpośredni wpływ korzystania z dróg samorządowych na środowisko będzie ulegać systematycznej poprawie, a emisja zanieczyszczeń z dróg ulegnie redukcji. Budowa mostów przyczyni się do ograniczenia długości przejazdów na obszarach, gdzie w chwili obecnej pokonanie przeszkody wodnej wymaga skorzystania z odległej przeprawy mostowej. W takim przypadku ograniczenie zanieczyszczeń nastąpi bezpośrednio w wyniku ograniczenia pracy przewozowej, niższego zużycia paliwa i materiałów eksploatacyjnych. Powyższe przesłanki uzasadniają zasilenie FDS wpłatami z NFOŚiGW.

Przedstawiając powyższe należy podkreślić, że przepisy ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych nie przewidują przekazywania środków z opłaty emisyjnej na tenże Fundusz, lecz zobowiązują NFOŚiGW do dokonywania wpłat na rzecz FDS.

Należy także zauważyć, że zanieczyszczenie powietrza jest obecnie jednym z najistotniejszych problemów, z którymi Polska musi się zmierzyć w dziedzinie ochrony środowiska. Problem ten szczególnie narasta w okresie jesienno-zimowym, kiedy trwa sezon grzewczy. Co istotne, prócz szkodliwej emisji ze źródeł ciepła, problemem są również zanieczyszczenia ze środków transportu. W związku z tym środki finansowe uzyskane w ramach opłaty emisyjnej w ramach NFOŚiGW będą przeznaczone na wsparcie przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska, w tym zmniejszenia lub uniknięcia szkodliwej emisji substancji gazowych, stałych lub ciekłych powodujących zanieczyszczenie

powietrza. Ponadto zostało wskazane w ustawie, że środki finansowe w wysokości nie mniejszej niż wysokość kwoty przychodów z opłaty emisyjnej przeznacza się na przedsięwzięcia mające na celu zmniejszenie lub uniknięcie szkodliwej emisji substancji gazowych, stałych lub ciekłych powodujących zanieczyszczenie powietrza.

W tym kontekście w pełni zasadnym jest utrzymanie opłaty emisyjnej, która pozwoli na efektywną walkę z zanieczyszczeniem powietrza, wprowadzając mechanizm finansowania istotnych ze społecznego punktu widzenia zmian.

W związku z powyższym Rząd RP negatywnie opiniuje poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* (druk 2939).