



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 2986

Warszawa, 23 października 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 zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Gabrielę Lenartowicz.

(-) Zbigniew Ajchler; (-) Urszula Augustyn; (-) Tadeusz Aziewicz;
(-) Anna Białkowska; (-) Alicja Chybicka; (-) Piotr Cieśliński; (-) Zofia Czernow; (-) Zdzisław Gawlik; (-) Stanisław Gawłowski; (-) Artur Gierada;
(-) Marta Golbik; (-) Cezary Grabarczyk; (-) Jan Grabiec; (-) Jolanta Hibner; (-) Marek Hok; (-) Maria Małgorzata Janyska; (-) Bożena Kamińska;
(-) Magdalena Kochan; (-) Agnieszka Kołacz-Leszczżyńska; (-) Ewa Kołodziej; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Tomasz Kostuś; (-) Gabriela Lenartowicz; (-) Killion Munyama; (-) Sławomir Neumann; (-) Dorota Niedziela; (-) Włodzimierz Nykiel; (-) Paweł Papke; (-) Krystyna Sibińska;
(-) Krystyna Skowrońska; (-) Bogusław Sonik; (-) Michał Szczerba;
(-) Bożena Szydłowska; (-) Iwona Śledzińska-Katarasińska; (-) Monika Wielichowska; (-) Ryszard Wilczyński; (-) Wojciech Ziemniak; (-) Stanisław Żmijan.

USTAWA

z dnia2018 r.

o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 14 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„Polityka ochrony środowiska jest prowadzona również za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska, a w zakresie ochrony powietrza także za pomocą Krajowego Programu Ochrony Powietrza, o którym mowa w art. 91c.”;

2) po art. 85 dodaje się art. 85a w brzmieniu:

„85a. Na finansowanie ochrony powietrza przeznacza się corocznie środki publiczne w wysokości nie niższej niż 0,5% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego, które obejmują w szczególności:

- 1) wydatki budżetowe z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw środowiska;
- 2) środki pochodzące z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 3) środki pochodzące z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej;

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 785, 898, 1089, 1529 i 1566.

- 4) środki pochodzące ze sprzedaży praw do emisji CO₂;
- 5) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, w tym z funduszy pomocowych Unii Europejskiej.”;

3) w art. 86 w ust. 1 pkt 4a otrzymuje brzmienie:

„4a) poziom informowania dla niektórych substancji w powietrzu, z zastrzeżeniem, że dla pyłu zawieszonego PM₁₀ poziom informowania nie jest wyższy, niż dwukrotność poziomu dopuszczalnego a poziom alarmowy nie jest wyższy, niż trzykrotny;”;

4) art. 91c otrzymuje brzmienie:

„Art. 91c. 1. Minister właściwy do spraw środowiska ustala, w drodze rozporządzenia, Krajowy Program Ochrony Powietrza, wyznaczający cele i kierunki działań dotyczące:

- 1) wymiany źródeł ciepła na ekologiczne, w tym podłączenia i budowy sieci ciepłowniczych;
 - 2) zwiększenia efektywności energetycznej, w rozumieniu art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220, 791, 1089 i 1387), tym przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2017 r. poz. 130 i 1529) ;
 - 3) zastosowania odnawialnych źródeł energii, w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2017 r. poz. 1148, 1213 i 1593), w szczególności w zakresie energetyki obywatelskiej;
 - 4) edukacji ekologicznej i zdrowotnej.
2. Załącznikiem do programu jest roczny plan finansowy obejmujący wskazanie źródeł i wysokości wydatków oraz wysokości środków, o których mowa w art. 85a, przeznaczanych na finansowanie ochrony powietrza.

3. Plan finansowy, o którym mowa w ust. 2, aktualizuje się co rok. Do aktualizacji planu stosuje się odpowiednio przepisy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”;

5) po art. 94 dodaje się art. 94a i 94b w brzmieniu:

„Art. 94a. 1. Zabrania się wprowadzania do obrotu dla odbiorców indywidualnych instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220, 791, 1089 i 1387), w szczególności takich jak: kocioł, kominek i piec dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania, które nie spełniają minimum standardu emisyjnego zgodnego z 5 klasą pod względem granicznych wartości emisji zanieczyszczeń normy PN-EN 303-5:2012.

2. Minister właściwy do spraw gospodarki, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, mając na uwadze ochronę środowiska oraz wpływ na zdrowie ludzi, określi w drodze rozporządzenia parametry techniczne, rozwiązania techniczne, standardy emisyjne urządzeń, o których mowa w ust. 1.

Art. 94b. Zabrania się wprowadzania do obrotu dla odbiorców indywidualnych w celu spalania - w instalacjach, o których mowa w art. 94a - w sektorze bytowo-komunalnym:

- 1) węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla;
- 2) mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem;
- 3) paliw, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15%;
- 4) biomasy stałej, której wilgotność w stanie roboczym przekracza 20%.”;

6) w art. 400a:

a) w ust. 1 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) finansowanie Krajowego Programu Ochrony Powietrza na podstawie planu finansowego, o którym mowa w art. 91c ust. 2 i 3;”,

b) po ust. 2 dodaje się ust 3 w brzmieniu:

„3. Minister właściwy do spraw środowiska - uwzględniając konieczność zapewnienia jak największej poprawy jakości powietrza w możliwie najkrótszym czasie - określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki udzielania pomocy publicznej na realizację Krajowego Programu Ochrony Powietrza ze środków pozostających w dyspozycji Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy, uwzględniając konieczność zapewnienia przejrzystości udzielania tej pomocy, oraz zapewnienia zgodności udzielanej pomocy z warunkami jej dopuszczalności.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2032, z późn. zm.²⁾) po art. 26f dodaje się art. 26g i 26h w brzmieniu:

„Art. 26g. 1. Od podstawy obliczenia podatku, ustalonej zgodnie z art. 26 ust. 1, odlicza się wydatki poniesione faktycznie w roku podatkowym na pokrycie wyższych kosztów ogrzewania w odniesieniu do kosztów ogrzewania na dotychczasowym poziomie udziału w dochodzie rozporządzalnym dla osób i gospodarstw domowych, przez podatnika, o którym mowa w art. 3 ust. 1, w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania.

2. Do zeznania, o którym mowa w art. 45, składanego za rok, w którym po raz pierwszy dokonuje się odliczenia, o którym mowa w ust. 1, podatnik dołącza oświadczenie o zastosowaniu w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania, według określonego wzoru, oraz kopie faktur potwierdzających wyższe wydatki poniesione w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania.

3. Wydatki, o których mowa w ust. 1, dotyczą wyższych kosztów ogrzewania poniesionych łącznie przez oboje małżonków. Jeżeli małżonkowie podlegają odrębnemu opodatkowaniu - odliczeń dokonuje się, zgodnie z wnioskami zawartymi w zeznaniach rocznych, bądź od dochodu każdego z małżonków, w proporcji wskazanej we wniosku, bądź od dochodu jednego z małżonków.
4. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, tryb i sposób obliczania wyższych kosztów ogrzewania,

² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 188, 195, 615, 780, 823, 929, 1010, 1206, 1550, 1860, 1926, 1933, 1948, 1961, 2032 i 2048 oraz z 2017 r. poz. 60, 528, 648, 859, 1089, 1428, 1448 i 1530.

o których mowa w ust. 1, oraz wzór oświadczenia, o którym mowa w ust. 2 wraz z objaśnieniem sposobu jego wypełnienia.

5. Odliczenie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje przez okres 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku, w którym ustawa weszła w życie.

6. Podatnik korzystający z odliczenia, o którym mowa w ust. 1, zobowiązany jest do użytkowania niskoemisyjnego źródła ogrzewania budynku mieszkalnego, jako podstawowego źródła ogrzewania, minimum przez cały okres korzystania z odliczenia.”.

„Art. 26h. 1. Od podstawy obliczenia podatku, ustalonej zgodnie z art. 26 ust. 1, odlicza się wydatki poniesione faktycznie w roku podatkowym na pokrycie udziału własnego w wydatkach związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220, z późn. zm.²).

2. Do zeznania, o którym mowa w art. 45, składanego za rok, w którym dokonuje się odliczenia podatnik dołącza oświadczenie o poniesieniu

² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 791, 1089, 1387 i 1566.

wydatków, o którym mowa w ust. 1, według określonego wzoru, oraz kopie faktur potwierdzających te wydatki.

3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, wzór oświadczenia, o którym mowa w ust. 2 wraz z objaśnieniem sposobu jego wypełnienia.

4. Odliczenie, o którym mowa w ust. 1 nie dotyczy osób, którym przyznano zasiłek celowy, o którym mowa w art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769).”³

Art. 3. W ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220, z późn. zm.⁴) art. 19 otrzymuje brzmienie:

„Art. 19. 1. Rada gminy określa w drodze uchwały - która jest aktem prawa miejscowego - plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Plan sporządza się dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje co najmniej raz na 3 lata.

2. Plan, o którym mowa w ust. 1, powinien uwzględnić przepisy uchwał sejmiku województwa wydanych na podstawie art. 91 ust. 3 i 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

3. Projekt uchwały, o której mowa w ust. 1, zwany dalej „projektem uchwały” opracowuje Wójt (burmistrz, prezydent miasta).

4. W postępowaniu, którego przedmiotem jest opracowanie projektu uchwały stosuje się odpowiednio przepisy działu III rozdziału 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

5. Projekt uchwały powinien określać:

1) opis aktualnego stanu zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, w tym pełną ewidencję źródeł ciepła na

³ Przepis wymaga dalszych uzgodnień.

⁴ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 791, 1089, 1387 i 1566.

terenie gminy; 2) docelowe zapotrzebowanie na energię, o której mowa w pkt 1 i docelowy stan jakości powietrza;

3) docelowe standardy emisji instalacji i urządzeń wytwarzających ciepło;

4) docelowe standardy efektywności energetycznej budynków;

5) wykorzystanie lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych;

6) środki poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust.

2) ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej; 7) wykaz przedsięwzięć zmierzających do podniesienia standardów jakości powietrza, w tym racjonalizujących użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych;

8) zakres współpracy z innymi gminami.

6. Przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają nieodpłatnie wójtowi

(burmistrzowi, prezydentowi miasta) plany, o których mowa w art. 16 ust. 1, w zakresie dotyczącym terenu tej gminy oraz propozycje niezbędne do opracowania projektu uchwały.

7. Projekt uchwały podlega opiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa.

8. Osoby i jednostki organizacyjne zainteresowane zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy mają prawo składać wnioski, zastrzeżenia i uwagi do projektu uchwały.

9. Plan, o którym mowa w ust. 1, stanowi podstawę do ubiegania się o jego dofinansowanie - za pośrednictwem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej - ze środków

wymienionych w art. 85a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 180) w art. 6 po ust. 11 dodaje się ust. 12 i 13:

„12. Jeżeli w lokalu mieszkalnym zastosowano niskoemisyjne źródła ogrzewania, osobie uprawnionej do dodatku mieszkaniowego przyznaje się proekologiczny dodatek wyrównawczy.

13. Minister właściwy do spraw energii określi, w drodze rozporządzenia, wysokość dodatku, o którym mowa w ust. 12, biorąc pod uwagę wysokość wzrostu wydatków w przeciętnym miesięcznym dochodzie rozporządzalnym na 1 osobę w gospodarstwie domowym z tytułu zastosowania w lokalu mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2017 r. poz. 1226) w art. 1 w ust. 1a po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) nowych kotłów opalanych paliwami stałymi wprowadzanych na rynek jako produkt w sprzedaży indywidualnej;”.

Art. 6. W ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769) w art. 39 po ust. 4 dodaje się ust. 5-7 w brzmieniu:

„5. Zasiłek celowy jest przyznawany również na pokrycie wkładu własnego w zakresie wydatków związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220, z późn. zm.⁵).

6. Zasiłek celowy, o którym mowa w ust. 1, jest przyznawany jednorazowo, na wniosek i nie podlega zwrotowi.

7. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, w porozumieniu z ministrem właściwym do energii, określi w drodze rozporządzenia wzór wniosku, o którym mowa w ust.

⁵ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 791, 1089, 1387 i 1566.

6 wraz z objaśnieniem sposobu jego wypełnienia. ”.⁶

Art. 7. W ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1928 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 624) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 w pkt 1 po lit. d dodaje się lit. e w brzmieniu:

„e) w sektorze bytowo- komunalnym;”;

2) po art. 3a dodaje się art. 3b w brzmieniu:

„Art. 3b. 1. Paliwa dopuszczone do obrotu i stosowania przez odbiorców indywidualnych w sektorze bytowo- komunalnym, z uwzględnieniem zakazu, o którym mowa w art. 94b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519), powinny spełniać wymagania jakościowe określone dla danego paliwa ze względu na ochronę środowiska oraz wpływ na zdrowie ludzi.

2. Minister właściwy do spraw energii określi, w drodze rozporządzenia, wymagania jakościowe dla paliw, o których mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie”.

Art. 8. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.⁷) w art. 116 w ust. 2 po pkt 3 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) realizację programu, o którym w art. 91c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.”.

Art. 9. W ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2017 r. poz. 568 i 1089) w art. 49:

⁶ Przepis wymaga dalszych uzgodnień.

⁷ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 1948, 1984 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 60, 191, 659, 933, 935, 1089, 1475, 1529 i 1537.

1) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Środki pieniężne uzyskane z aukcji w danym roku kalendarzowym lub ich równowartość przeznacza się przynajmniej na jeden spośród następujących celów:

- 1) realizację programu, o którym w art. 91c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- 2) redukcję emisji gazów cieplarnianych, w tym przez wkład na rzecz Globalnego Funduszu Efektywności Energetycznej oraz Energii Odnawialnej oraz na rzecz Funduszu Adaptacyjnego wprowadzonego w życie na konferencji w sprawie zmian klimatu w Poznaniu (COP 14 i COP/MOP 4), adaptację do skutków zmian klimatu oraz finansowanie prac badawczo-rozwojowych oraz projektów demonstracyjnych w zakresie zmniejszenia emisji i adaptacji do skutków zmian klimatu, w tym udział w inicjatywach realizowanych w ramach europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych i Europejskich Platform Technologicznych;
- 3) rozwój energii ze źródeł odnawialnych w celu realizacji zobowiązań Unii Europejskiej dotyczących wykorzystania w 20% energii ze źródeł odnawialnych do roku 2020, jak również rozwój innych technologii przyczyniających się do przejścia do bezpiecznej i zrównoważonej gospodarki niskoemisyjnej oraz pomoc w realizacji zobowiązań Unii Europejskiej dotyczących zwiększenia efektywności energetycznej o 20% do roku 2020;
- 4) unikanie wylesiania oraz zwiększenie zalesiania i ponownego zalesiania w krajach rozwijających się, które ratyfikowały Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzoną w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. poz. 238); transfer technologii i ułatwienie adaptacji do niekorzystnych skutków zmian klimatu w tych krajach;

- 5) pochłanianie dwutlenku węgla (CO₂) związane z zalesianiem oraz antropogenicznymi działaniami z zakresu gospodarki leśnej w Unii Europejskiej;
- 6) bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie dwutlenku węgla (CO₂), w szczególności pochodzącego z elektrowni opalanych stałym paliwem kopalnym oraz z sektorów i podsektorów przemysłu, również w krajach trzecich;
- 7) finansowanie rozwiązań zachęcających do wprowadzania niskoemisyjnych oraz publicznych środków transportu;
- 8) finansowanie badań i rozwoju w zakresie efektywności energetycznej oraz czystych technologii w sektorach objętych systemem;
- 9) zwiększanie efektywności energetycznej i termomodernizację budynków, w tym poprzez dostarczanie wsparcia finansowego w celu uwzględnienia aspektów społecznych w przypadku gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach;
- 10) finansowanie badań i rozwoju w zakresie łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do skutków tych zmian w dziedzinie aeronautyki i transportu lotniczego;
- 11) pokrywanie wydatków administracyjnych związanych z administrowaniem systemem przez Krajowy ośrodek.”.

2) po ust 6 dodaje się ust. 6a w brzmieniu:

„6a. Co najmniej połowę środków pieniężnych, o których mowa w ust. 6 przeznacza się na cele wymienione w ust. 6 pkt 1 i 9.”.

Art. 10. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wydania ustawy

Celem projektowanej ustawy jest nowelizacja ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.¹), zwanej dalej „POŚ”, oraz niektórych innych ustaw polegająca na wprowadzeniu systemowych rozwiązań organizacyjnoprawnych i finansowych zapewniających skuteczne działania państwa i samorządów dla poprawy jakości powietrza na terenie całej Polski.

Jak wynika z danych m.in. dotyczących przedwczesnej umieralności, zła jakość powietrza, stała się poważnym zagrożeniem bezpieczeństwa zdrowotnego Polaków.

Za bezpieczeństwo obywateli odpowiada państwo, które nie może ograniczać swojej odpowiedzialności wyłącznie do regulacji prawnych i ich egzekucji ale też do zapewnienia wystarczającego wsparcia dla skutecznej realizacji przyjętych celów.

Dla zapewnienia Polakom bezpiecznego dla ich zdrowia, czystego powietrza konieczne są znaczące nakłady. One jednak nie mogą zależeć od bieżącej koniunktury politycznej. Dlatego niezbędne są regulacje rangi ustawowej, które zapewnią skuteczność przyjętych rozwiązań. W związku z tym, że celem ustawy jest skuteczna poprawa jakości powietrza na terenie kraju a w szczególności obszarów o najwyższych stężeniach zanieczyszczeń powietrza i obszarów o wyjątkowych walorach klimatycznych oraz tych, na których występują duże skupiska ludności. Poprawa jakości powietrza powinna nastąpić co najmniej do stanu niezagrażającego zdrowiu ludzi, zgodnie z wymogami prawodawstwa Unii Europejskiej, transponowanego do polskiego porządku prawnego, a w perspektywie do roku 2030 do celów wyznaczonych przez Światową Organizację Zdrowia.

II. Rzeczywisty stan dziedziny, która ma być unormowana

Poziom zanieczyszczenia powietrza w wielu polskich miastach należy do najwyższych w Europie. Wynikają z tego poważne zagrożenia zdrowotne. Corocznie notuje się 25–35 tys. przedwczesnych zgonów spowodowanych przez choroby, których źródłem jest zły stan atmosfery. Rozwiązanie tego problemu wymaga zarówno dodatkowych regulacji prawnych i

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 785, 898, 1089, 1529 i 1566.

finansowych jak i zdecydowanego egzekwowania prawa oraz zwiększenia powszechnej świadomości istniejących zagrożeń.

Wprawdzie analiza dotychczas przeprowadzonych ocen jakości powietrza wskazuje, że stan jakości powietrza w Polsce systematycznie się poprawia. Zmienił się także udział poszczególnych źródeł mających wpływ na stan jakości powietrza. Początkowo obserwowano największy wpływ sektora energetyki i przemysłu, a znacznie mniejszy sektora transportu i sektora bytowo-komunalnego. Jednakże w wyniku stosowania rozwiązań technicznotechnologicznych i prawnych wpływ sektora przemysłu uległ znacznemu zmniejszeniu. Mimo znacznej redukcji emisji w obszarze sektora przemysłu standardy jakości powietrza nadal nie są dotrzymywane. Wyniki ocen rocznych, przeprowadzanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska, jednoznacznie wskazują, że za nieodpowiedni stan jakości powietrza w Polsce odpowiada w pierwszej kolejności zjawisko tzw. niskiej emisji, pochodzącej z sektora bytowokomunalnego oraz z transportu.

Udział źródeł odpowiedzialnych za przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu PM10 w skali kraju wg stanu na rok 2013 przedstawiał się następująco:

- 88,21% - indywidualne ogrzewanie budynków,
- 5,77% - ruch pojazdów (w tym intensywny ruch pojazdów w centrach miast),
- 2,98% - emisja wtórna zanieczyszczeń pyłowych z powierzchni odkrytych dróg i ulic,
- 1,84% - przemysł,
- 1,17% - napływ transgraniczny,
- 0,03% - źródła nieantropogeniczne.

W sektorze bytowo-komunalnym stosowane są często paliwa złej jakości oraz spalane są odpady w nieprzystosowanych do tego celu instalacjach grzewczych. Te nieodpowiednie praktyki i zachowania wynikają z niedostatecznej świadomości społeczeństwa o wpływie jego działań na stan jakości powietrza i związanych z tym skutkach zdrowotnych, a także ze względów ekonomicznych. Coraz częściej jednak uaktywniają się ruchy obywatelskie na rzecz poprawy jakości powietrza i walki z zanieczyszczeniami. Ich uczestnicy podnoszą coraz mocniej kwestie szkód na zdrowiu oraz związanych z nimi kosztów finansowo-społecznych, a także obywatelskiego prawa do czystego powietrza.

Przeprowadzone analizy wskazują na występowanie barier i ograniczeń, które uniemożliwiają osiągnięcie pełnego efektu ekologicznego programów ochrony powietrza. Dotyczy to zwłaszcza rozwiązań systemowych, prawnych, technicznych, finansowych,

organizacyjnych oraz społecznych. Bez wyeliminowania tych barier nie będzie możliwe osiągnięcie poprawy stanu jakości powietrza w Polsce. Aby realne było osiągnięcie efektów ekologicznych poprzez realizację działań naprawczych, niezbędne jest m.in. wprowadzenie zmian prawnych w zakresie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych, czy wprowadzenia standardów emisyjnych dla urządzeń na paliwa stałe o mocy do 1MW.

III. Różnica między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

REGULACJE UE

Europejskie przepisy w dziedzinie ochrony powietrza obejmują rozwiązania służące eliminacji różnych typów zanieczyszczeń pochodzących z wielu źródeł, zarówno stacjonarnych, przemysłowych, jak i mobilnych. Stanowią one rozległy system prawny, dostosowany do różnic w sposobie generowania zanieczyszczeń, stopnia ich toksyczności, zasięgu oddziaływania, czasu utrzymywania się w środo-wisku, zdolności do bioakumulacji. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że unijny model ochrony powietrza oparty jest na następujących zasadach postępowania:

- wyznacza się krajowe roczne limity emisji (pułapy) w odniesieniu do określonych rodzajów zanieczyszczeń; odpowiedzialność za wprowadzenie środków gwarantujących utrzymanie wyznaczonego pułapu spoczywa na władzach krajowych,
- ustala się minimalne normy jakości powietrza oraz zobowiązuje do podejmowania działań zaradczych, gdy dochodzi do przekroczenia tych norm,
- wprowadza się dopuszczalne limity emisji dla poszczególnych instalacji oraz procesów przemysłowych, a także obowiązek monitoringu wybranych substancji zanieczyszczających u źródeł emisji,
- wprowadza się normy dopuszczalnej emisji dla źródeł mobilnych oraz standardy jakości paliw,
- dąży się do harmonizacji metod pomiaru stężenia zanieczyszczeń i strategii monitoringu jakości powietrza krajów członkowskich,
- zakłada się, że opinia publiczna i wszystkie zainteresowane strony powinny mieć zapewniony dostęp do informacji o jakości powietrza.

Głównym aktem prawnym jest dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza. Jej przepisy mają służyć ograniczeniu zanieczyszczenia powietrza do poziomów, które minimalizują skutki ich szkodliwego działania na zdrowie ludzkie lub środowisko. Określono

w niej m.in. wartości graniczne stężeń dla głównych zanieczyszczeń powietrza (dwutlenku siarki, dwutlenku azotu, tlenków azotu, pyłów PM10 i PM2,5, ołowiu, benzenu, tlenku węgla i ozonu), których w UE nie można przekroczyć.

Państwa członkowskie są zobowiązane wyznaczyć strefy i aglomeracje w celu oceny jakości powietrza i zarządzania nią, monitorowania długoterminowych tendencji i udostępniania tych informacji opinii publicznej. Tam, gdzie jakość powietrza jest dobra, powinna zostać utrzymana; w miejscach, gdzie wartości graniczne zostały przekroczone, należy podjąć odpowiednie działania. Przepisy o charakterze wiążącym uzupełniane są przez strategie tematyczne i inne środki umożliwiające realizację celów środowiskowych w sektorze transportu i energetyki.

Długotrwałe przekroczenia norm jakości powietrza w naszym kraju doprowadziły do tego, że w grudniu 2015 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie przeciwko Polsce o naruszenie dyrektywy 2008/50/WE. Procedura ta jest w toku, jej efektem może być nałożenie przez Trybunał Sprawiedliwości UE wysokich kar pieniężnych. Komisja uznała, że dotychczasowe działania prawodawcze i administracyjne na rzecz ograniczenia zanieczyszczenia powietrza są niewystarczające.

System oceny i zarządzania jakością powietrza reguluje:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2005, str. 3);
- Dyrektywa 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, str.1);
- Decyzja wykonawcza Komisji 2011/850/WE z dnia 12 grudnia 2011 r. ustanawiająca zasady stosowania dyrektyw 2004/107/WE i 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do systemu wzajemnej wymiany informacji oraz sprawozdań dotyczących jakości otaczającego powietrza (Dz. U. L 335 z 17.12.2011, str. 86 -106);
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego 2010/75/WE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. U. L 334/17 z 17.12.2010) (zwana dalej dyrektywą IED);
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/81/WE z dnia 23 października

2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza (Dz. U. L 309 z 27.11.2001, str. 22).

- Dyrektywa 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz. U. UE L. 152 z 11.06.2008 r., str. 1) (zwana dalej dyrektywą CAFE) wskazuje w art. 15 ust. 1 Krajowe Cele Redukcji Narażenia na pył PM_{2,5}, dla poszczególnych krajów, określane na podstawie krajowych wskaźników średniego narażenia. Cele te konieczne są do osiągnięcia w terminie do dnia 1 stycznia 2020 r. Dla Polski Krajowy Cel Redukcji Narażenia, do osiągnięcia do roku 2020, wynosi 18 pg/m³, natomiast cel rekomendowany przez Światową Organizację Zdrowia wynosi 10 pg/m³.

W ostatnich latach Krajowy Wskaźnik Średniego Narażenia dla Polski co prawda systematycznie ulega zmniejszeniu, w perspektywie trzech lat uległ on zmniejszeniu o 10,78% i w 2011 r. wynosił - 26,9 pg/m³, w 2012 r. 26 pg/m³, w 2013 r. - 25 pg/m³, a w 2014 r. - 24 pg/m³, jednakże do osiągnięcia Krajowego Celu Redukcji Narażenia wynoszącego 18 pg/m³ niezbędne jest podjęcie dodatkowych działań, które wpłyną na dalsze zmniejszenie tego wskaźnika. Jednocześnie należy uwzględnić fakt, że Komisja Europejska w roku 2013 dokonała przeglądu przyjętej w 2005 r. Strategii w sprawie zanieczyszczenia powietrza oraz legislacji z niej wynikającej.

Wynikiem oceny działań w zakresie ochrony powietrza na poziomie Unii Europejskiej było opracowanie przez Komisję Europejską Pakietu „The Clean Air Policy Package”, w ramach którego przygotowała projekty dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie:

- ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich źródeł spalania (COM(2013)919)-tzw. dyrektywa MCP,
- redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza oraz zmiany dyrektywy 2003/35/WE (COM(2013)920) - tzw. dyrektywa NEC, które skutkować będą zaostrzeniem dotychczasowych standardów w zakresie ochrony powietrza, a w konsekwencji koniecznością zintensyfikowania dotychczas prowadzonych oraz planowanych działań.

Ponadto 1 stycznia 2020 r. wejdą w życie przepisy 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 stałe (Dz. Urz. UE.L 193 z 21 lipca 2015 r., str. 100).

Parlament Europejski 15 lutego, a Rada ds. Środowiska 28 lutego głosowały nad reformą europejskiego systemu handlu emisjami (EU ETS). Reforma ta może spowodować, że wpływy z aukcji krajowej puli uprawnień ETS mogą stać się największym źródłem finansowania niskoemisyjnej modernizacji energetyki w latach 2020-2030. W zależności od cen uprawnień, Polska w latach 2021-2030 mogłaby uzyskać z aukcji ETS ok. 40-100 mld zł. Będzie też dysponowała dwoma dodatkowymi mechanizmami wsparcia niskoemisyjnej modernizacji: derogacjami dla energetyki (20-40 mld zł) oraz Funduszem Modernizacyjnym (8-20 mld zł).

KRAJOWE REGLACJE PRAWNE

Ww. regulacje prawa unijnego zostały transponowane do prawa krajowego przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405).

Podstawowe elementy systemu ochrony powietrza, wprowadzone ustawą POŚ, obejmują:

□ system oceny jakości powietrza, w tym:

- poziomy substancji w powietrzu,
- podział obszaru kraju na strefy,
- obowiązek pomiarów poziomów substancji w powietrzu, - klasyfikację stref;
 - przygotowanie i realizację programów ochrony powietrza;
- pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska obejmujące:
 - pozwolenia zintegrowane,
- pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza;
 - system zgłoszeń niektórych instalacji;
 - standardy emisyjne z poszczególnych technologii;
 - postępowanie kompensacyjne;
 - obowiązek wykonywania pomiarów emisji zanieczyszczeń;
 - środki finansowo-prawne ochrony środowiska obejmujące opłaty za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza;

W Polsce dopuszczalny poziom pyłu PM10 wynosi 50 µg/m (wartość średniodobowa) oraz 40 µg/m (wartość średnioroczna). Natomiast wartość poziomu alarmowego w krajach UE jest różna a wynika z faktu, że przepisy unijne (dyrektywa 2008/50/WE) w odniesieniu do pyłów

drobnych PM10 przewidują jedynie poziom dopuszczalny (50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ oraz 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$), nie określają natomiast poziomu alarmowego.

- Zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska już w przypadku ryzyka przekroczenia tego poziomu wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego powinien niezwłocznie powiadomić społeczeństwo o tym fakcie oraz poinformować właściwe organy o konieczności podjęcia stosownych działań. Od 2012 r. w polskim prawie - oprócz poziomu dopuszczalnego dla pyłów PM10 funkcjonują jeszcze poziom informowania (200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) oraz poziom alarmowy (300 $\mu\text{g}/\text{m}^3$). Zmiana w prawie polskim nastąpiła w 2012 roku wraz z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu. Wcześniejsze rozporządzenie z dnia 3 marca 2008 roku w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu ustanawiało poziom alarmowy dla PM 10 na poziomie 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Ponieważ prawo Unii Europejskiej nie narzuca jednolitych poziomów informowania i alarmowych dla stężenia pyłu PM10, każdy kraj może przyjąć własne lub może ich nie przyjmować wcale. Większość państw europejskich, w trosce o zdrowie swoich obywateli, takie limity wprowadziło. Polska dołączyła do tej grupy państw, ale limity obowiązujące w naszym kraju są przeciętnie dwukrotnie, a czasem nawet czterokrotnie wyższe niż w innych państwach. administracyjne kary pieniężne.

USTAWA tzw. ANTYSMOGOWA

Ważnym krokiem na drodze do poprawy jakości powietrza w Polsce jest uchwalona we wrześniu 2015 r. nowelizacja POŚ, określana jako tzw. ustawa antysmogowa. Upoważniła ona sejmiki wojewódzkie do wprowadzenia dodatkowych regulacji służących redukcji zanieczyszczeń. Władze samorządowe mogą określić w drodze uchwały, jakie paliwa i w jakiego rodzaju kotłach mogą być wykorzystywane na danym terenie. Wcześniejsze przepisy w tej sprawie nie były wystarczająco precyzyjne, co uniemożliwiało ich praktyczne stosowanie. Na przykład przyjęta w 2013 roku uchwała sejmiku województwa małopolskiego w sprawie programu ochrony powietrza została zakwestionowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie i Naczelny Sąd Administracyjny.

Zgodnie z obecną treścią art. 96 POŚ sejmik województwa może w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Zgodnie z art. 96 ust. 6 pkt 1 ustawy POŚ uchwala powinna określać granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy.

W myśl art. 96 ust. 6 pkt 2 POŚ uchwala sejmiku województwa określa rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w ust. 1 i wskazuje instalacje, dla których wprowadza się ograniczenia w zakresie ich eksploatacji.

Przez pojęcie instalacji należy rozumieć określenie użyte w art. 3 pkt 6 POŚ, oznaczające stacjonarne urządzenie techniczne lub zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu lub budowie niebędące urządzeniami technicznymi, ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję, obejmuje więc te instalacje, w których następuje spalanie paliw stałych, na skutek czego produkują ciepło i dostarczając je do instalacji centralnego ogrzewania, wydzielają bezpośrednio do otoczenia lub do innego nośnika.

Zgodnie z art. 96 ust. 6 pkt 3 POŚ uchwala powinna również określać rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na określonym obszarze, lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze. Przez pojęcie paliwa należy rozumieć zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220, z późn. zm.) - paliwa stałe, ciekłe i gazowe będące nośnikami energii chemicznej.

W odniesieniu do zagadnienia jakości powietrza a w szczególności finansowania zadań związanych z poprawą jego stanu uwzględnić także należy także transponowane do prawa krajowego regulacje dot. polityki klimatycznej, zawarte w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. 2017 r. poz. 568 i 1089).

Oprócz przepisów rangi ustawowej kwestie związane z jakością powietrza uregulowane są rozporządzeniami Ministra Środowiska:

- z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. poz. 914);
- z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie krajowego celu redukcji narażenia (Dz. U. poz. 1030);
- z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1031);

- z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. poz. 1169);
- z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza (Dz. U. poz. 1034);
- z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. poz. 1028);
- z dnia 13 września 2012 r. w sprawie sposobu obliczania wskaźników średniego narażenia oraz sposobu oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji (Dz. U. poz. 1029);
- z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1032);
- z dnia 30 października 2014 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody (Dz. U. poz. 1542);
- z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz z urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz. U. poz. 1546).

Kwestie dotyczące oceny oddziaływania na środowisko zostały określone przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Istotne jest także to, że ustawa z dnia 10 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1395) wprowadziła zasady kontrolowania jakości paliwa stałego rozumianego jako: węgiel kamienny i paliwa wytworzone z węgla kamiennego zawierające co najmniej 90% węgla kamiennego. Wprowadzone zmiany do ww. ustawy nie dotyczą sprzedaży tych produktów do energetyki zawodowej i przemysłowej oraz elektrociepłowni, a jedynie do odbiorców indywidualnych.

Zgodnie z przepisami ustawy paliwa stałe wprowadzane do obrotu powinny spełniać wymagania jakościowe ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz interesy konsumentów. Nowe przepisy wprowadzają zakaz obrotu paliwami stałymi przywiezionymi z terytorium państwa trzeciego do Polski, które nie spełniają wymagań jakościowych. Rozszerza się także funkcjonowanie Systemu Monitorowania i Kontrolowania Jakości Paliw, który do tej pory obejmował wyłącznie paliwa transportowe, o stałe paliwa

energetyczne, w tym węgiel kamienny. Zadaniem Systemu będzie m.in. kontrola jakości węgla kamiennego u sprzedawców. Systemem zarządza Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W nowelizacji ustawy przewidziano także kary za prowadzenie działalności niezgodnie z wymaganiami. Ustawa zawiera trzy delegacje dla ministra właściwego ds. gospodarki do wydania rozporządzeń w sprawie:

- wymagań jakościowych dla paliw stałych,
- sposobu pobierania próbek paliw stałych, □ metod badań jakości paliw stałych.

Obecnie prowadzone są kolejne prace legislacyjne a mianowicie:

Kolejny projekt ustawy z dnia 25 stycznia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz związane z nim nowe projekty rozporządzeń, w tym projekt (z dnia 27 stycznia) rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych. Jednocześnie jest przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju projekt rozporządzenia w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe.

ISTOTA PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ

Problem likwidacji smogu dotyczy bardzo trudnych obszarów: ciepłownictwa, indywidualnych gospodarstw domowych, transportu i tzw. sektora non-ETS (sektory nieobjęte systemem handlu uprawnieniami do emisji). Dotychczasowe działania, aczkolwiek przyniosły poprawę, to nie jest ona wystarczająca w stosunku do oczekiwań. Dziś mamy pełną świadomość, że przeprowadzenie zmian skutecznych jest możliwe wyłącznie kompleksowo, wprowadzając jednocześnie precyzyjne ustawowo umocowane regulacje jak i gwarantując na poziomie budżetu państwa warunki finansowe dla ich wprowadzenia i wyegzekwowania.

Działania nieskoordynowane, np. zakazy stosowania niektórych paliw lub kotłów przy fragmentarycznym wsparciu na wymianę źródeł ciepła na niskoemisyjne jest nieskuteczne. Konieczny jest jednoczesny program wsparcia podniesienia efektywności energetycznej budynków i łagodzenia kosztów bardziej ekologicznych paliw. Są bowiem gospodarstwa domowe, których nie stać, aby płacić więcej za ogrzewanie. Spalając śmieci, gospodarstwa domowe płacą za 1GJ energii 8-10 zł. Palenie węglem dobrej jakości kosztuje ok. 30 zł za 1 GJ. Jeżeli chodzi o gaz, są to koszty rzędu ok. 50 zł. Wyzwaniem jest więc kwestia ubóstwa energetycznego, a trzeba wiedzieć, że problem ten dotyczy ok. 8-9 procent społeczeństwa.

Nie jest to jednak wyłącznie kwestia finansowa. Wprawdzie rośnie świadomość społeczna kosztów zdrowotnych smogu ale i kosztów dla gospodarki a mimo to, skuteczne

przełamanie barier dla zmian w sposobie ogrzewania budynków wymaga szerokich i konsekwentnych działań finansowych, organizacyjnych, prawnych i edukacyjnych ze strony Państwa.

Ustawa zawierać będzie tzw. mapę drogową dla osiągnięcia jakości powietrza odpowiadającej standardom zdrowotnym wymaganym przez UE i rekomendowanym WHO.

Istotą jest:

- a) zapewnienie finansowania środkami publicznymi, na poziomie 0,5%PKB rocznie, wydatków na poprawę jakości powietrza, finansowaną m.in. z dochodów z handlu uprawnieniami do emisji (ETS),
- b) podniesienie do rangi ustawowej w POŚ, jako zadań obowiązkowych, rekomendacji zawartych w Krajowym Programie Ochrony Powietrza a dotyczącymi m.in:
 - wymiany źródeł ciepła na ekologiczne, w tym podłączenia i budowa sieci ciepłowniczych,
 - zwiększenia efektywności energetycznej, w tym termomodernizacji budynków,
 - zastosowania OZE, zwłaszcza w zakresie energetyki obywatelskiej,
 - edukację ekologiczną i zdrowotną

Wskazanie jednocześnie w POŚ jako instytucji wdrażających KPOP odpowiednio; dla zadań o charakterze krajowym – NFOŚiGW; a o charakterze regionalnym - WFOŚiGW ,

- c) podniesienie do rangi prawa miejscowego Gminnych Planów Zaopatrzenia w Energję. Plany te zawierać będą obligatoryjnie pełną inwentaryzację źródeł ciepła z terenu gminy i docelowy stan jakości powietrza z listą koniecznych inwestycji. Plan będzie stanowił podstawę do ubiegania się przez gminę o wsparcie finansowe na jego realizację w ramach KPOP i dalszą jego dystrybucję do odbiorców oraz kontrolę realizacji,
- d) skuteczność rozwiązań warunkowana jest zapewnieniem finansowego wsparcia państwa nie tylko nakładów inwestycyjnych lecz także bieżących kosztów droższego, ekologicznego ogrzewania. Tym nowym rozwiązaniem będzie pomoc finansowa dla gospodarstw domowych umożliwiająca ponoszenie wyższych kosztów ogrzewania niskoemisyjnego. Wsparcie będzie mieć zarówno charakter socjalny, skierowany do najuboższych jak i ulg podatkowych mających

na celu wyrównanie ewentualnych wyższych kosztów ogrzewania ekologicznego,

- e) wprowadzona zostanie ustawowa regulacja min. dopuszczalnej do obrotu jakości paliw możliwych do stosowania w sektorze komunalnym oraz wymaganej min. dopuszczalnej do obrotu jakości urządzeń grzewczych (w tym parametry emisyjne dla kotłów dopuszczonych do sprzedaży), oraz wdrożenie skutecznych narzędzi kontroli i kar za nieprzestrzeganie ograniczeń i zakazów
- f) W Polsce, tak jak we wszystkich krajach UE dopuszczalny poziom pyłu PM₁₀ wynosi 50 µg/m (wartość średniodobowa) oraz 40 µg/m (wartość średnioroczna). Natomiast wartość poziomu alarmowego w krajach UE jest różna a wynika z faktu, że przepisy unijne (dyrektywa 2008/50/WE) w odniesieniu do pyłów drobnych PM₁₀ przewidują jedynie poziom dopuszczalny (50 µg/m³ oraz 40 µg/m³), nie określają natomiast poziomu alarmowego. Ponieważ prawo Unii Europejskiej nie narzuca jednolitych poziomów informowania i alarmowych dla stężenia pyłu PM₁₀, każdy kraj może przyjąć własne lub może ich nie przyjmować wcale. Większość państw europejskich, w trosce o zdrowie swoich obywateli, takie limity wprowadziło. Polska dołączyła do tej grupy państw, ale limity obowiązujące w naszym kraju są przeciętnie dwukrotnie, a czasem nawet czterokrotnie wyższe niż w innych państwach. Z uwagi na stan powietrza w Polsce i rolę jaką pełni informowanie społeczeństwa w projekcie ustawy, w delegacji ustawowej dla Ministra Środowiska proponowany jest znacząco niższy górny limit poziomu informowania i poziomu alarmowego.

IV. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Projektowana regulacja będzie miała pozytywny wpływ na życie społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne państwa, gdyż zanieczyszczenia powietrza w sposób istotny wpływają na zdrowie ludzi, powodując wiele chorób układu oddechowego i krwionośnego.

Największy wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzi obserwuje się w rejonach zurbanizowanych. Najbardziej narażone są grupy wrażliwe, tj.: dzieci, osoby starsze oraz ludzie z chorobami dróg oddechowych. Problemy zdrowotne wywołane ekspozycją na zanieczyszczenia powietrza powodują zwiększone koszty opieki zdrowotnej. Wydatki ponoszone każdego roku na leczenie chorób związanych z zanieczyszczeniami powietrza są przenoszone ostatecznie na obywateli, pracodawców i budżet państwa. Zanieczyszczone powietrze ma również negatywny wpływ na kondycję ekosystemów oraz niszczenie materiałów.

Z raportu Światowej Organizacji Zdrowia „Ambient Air Pollution Database 2016” wynika, że 33 z 50 najbardziej zanieczyszczonych miast Europy znajduje się w Polsce.

Natomiast raport Światowej Organizacji Zdrowia z 2015 r. „Economic cost of the health impact of air pollution in Europe” wykazuje, że w 2010 roku zanieczyszczenia powietrza w Polsce przyczyniły się do śmierci 48 544 Polaków, co z kolei wygenerowało koszty w wysokości 101, 826 mld dolarów. Szacuje się, że zanieczyszczenie powietrza pyłem zawieszonym PM_{2,5} odpowiada za blisko 0,5 mln przedwczesnych zgonów w Europie (ponad 400 tys. w 28 krajach UE), w tym za blisko 80% zgonów spowodowanych chorobami układu oddechowego i rakiem płuc

Pomimo dobrze zdefiniowanych skutków zdrowotnych jakie niosą za sobą zanieczyszczenia powietrza, co potwierdzają przytoczone dowody naukowe, Polska ma najmniej restrykcyjne przepisy w zakresie poziomów informowania społeczeństwa o ryzyku przekroczenia poziomu alarmowego dla pyłu zawieszonego. Konieczność informowania społeczeństwa o ryzyku wystąpienia sytuacji smogowej w większości państw europejskich następuje już w przypadku osiągnięcia stężeń poniżej 100 µg/m³ (Włochy 50 µg/m³, Finlandia 50 µg/m³, Węgry i Szwajcaria 75 µg/m³). Jedynie w Słowacji (100 µg/m³) oraz w Wielkiej Brytanii (101 µg/m³) poziomy te są nieznacznie wyższe. Wysokie wartości poziomów informowania o złej jakości powietrza stwarzają dodatkowe obciążenie dla zdrowia mieszkańców Polski i województwa śląskiego, gdyż informacja ta jest przekazywana zbyt późno. Analizy Światowej Organizacji Zdrowia wskazują, że dotrzymanie obowiązujących w Europie norm nie gwarantuje w wystarczający sposób ochrony zdrowia ludzi. Ocena populacyjna na obszarach miejskich z uwzględnieniem zalecanych przez WHO poziomów dla Europy pokazuje, że odsetek ludności Europy narażonej na krótkookresowe stężenia pyłu PM₁₀ powyżej zalecanych poziomów wynosi ponad 60%, zaś w przypadku długookresowego narażenia na pył PM_{2,5} – powyżej 90%. Niemniej jednak konieczne jest podjęcie wszelkich niezbędnych działań, które pozwolą na maksymalne ograniczenie ekspozycji ludzi na przekraczane stężenia zanieczyszczeń powietrza.

Corocznie w Polsce dokonywana jest ocena jakości powietrza pod kątem jego zanieczyszczenia 12 substancjami: dwutlenkiem siarki, dwutlenkiem azotu, tlenkiem węgla, benzenem i ozonem, pyłem zawieszonym PM₁₀ i PM_{2,5} oraz zanieczyszczeniami oznaczanymi w pyłach PM₁₀: ołowiem, arsenem, kadmem, niklem i benzo(a)pirenem. Pomimo stałej poprawy jakości powietrza w Polsce istotnym problemem nadal pozostają: w sezonie zimowym - ponadnormatywne stężenia pyłu zawieszonego PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu, a w sezonie letnim - zbyt wysokie stężenia ozonu troposferycznego. Ponadto obserwowane są pojedyncze przypadki występowania ponadnormatywnych stężeń dwutlenku azotu, których

główną przyczyną jest oddziaływanie emisji związanej z intensywnym ruchem pojazdów w centrum miast oraz oddziaływanie emisji związanej z ruchem pojazdów na głównych drogach leżących w pobliżu stacji pomiarowych.

Czynnikiem wpływającym na stan jakości powietrza są również niekorzystne warunki meteorologiczne (stany bezwietrzne, niska temperatura, mgła). Ma to znaczenie szczególnie w przypadku niskich źródeł emisji, np. palenisk domowych, lokalnych kotłowni i komunikacji samochodowej. Ponadto, w przypadku niektórych miast polskich, istotny wpływ na poziom zanieczyszczenia powietrza mają warunki topograficzne, tj. usytuowanie źródeł emisji np. w dolinach górskich lub nieckach rzek, utrudniające rozpraszanie zanieczyszczeń, oraz koncentracja przemysłu w aglomeracjach lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie, jak to ma miejsce w Aglomeracji Krakowskiej oraz Górnośląskiej.

Najważniejszym celem działań w zakresie ochrony powietrza jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza w sposób pozwalający na osiągnięcie poprawy jego jakości i dotrzymania standardów określonych prawem. W szczególności konieczny jest spadek ryzyka zdrowotnego wynikającego z narażenia na występujące w powietrzu substancje szkodliwe dla zdrowia, tj. pył zawieszony PM10 i PM2,5, benzo(a)piren oraz ozon.

V. Źródła finansowania

Projekt ustawy pociąga za sobą obciążenia dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Na finansowanie ochrony powietrza przeznacza się corocznie środki publiczne w wysokości nie niższej niż 0,5% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego, które obejmują w szczególności:

- 1) wydatki budżetowe z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw środowiska;
- 2) środki pochodzące z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 3) środki pochodzące z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- 4) środki pochodzące ze sprzedaży praw do emisji CO₂;
- 5) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, w tym z funduszy pomocowych Unii Europejskiej.

W związku z tym, projekt przewiduje, iż coroczna kwota przeznaczana na ochronę powietrza obliczana będzie w ujęciu procentowym (jej wysokość nie będzie mogła być niższa, niż 0,5% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego) na chwilę obecną nie jest możliwe wskazanie konkretnej kwoty obciążenia dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego jakie pociągnie za sobą (do roku 2020) wejście w życie projektowanej regulacji. Przykładowo, biorąc pod uwagę, że według GUS, wartość PKB za 2016 r. wyniosła 1851,2 mld zł² to roczna kwota przeznaczana na ochronę powietrza w 2017 r. nie mogłaby być niższa, niż 9.256 mld.

Jak dotąd, zgodnie z KPOP w latach 2014-2020 na działania związane z ochroną powietrza zostały zaplanowane środki finansowe pochodzące ze źródeł:

- 1) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - ok. 5,8 mld zł,
- 2) Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - ok. 3,1 mld zł,
- 3) Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 - suma środków przeznaczonych na ochronę środowiska ok. 101,567 mld zł (24,215 mld EUR), przy wkładzie krajowym wynoszącym ok. 3,055 mld zł (728, 402 mln EUR),
- 4) Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009-2014 - ok. 95,367 mln zł (22, 782 mln EUR),
- 5) Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 2009-2014 - ok. 302,216 mln zł (72,052 mln EUR).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że znaczące środki na ochronę powietrza zaplanowane zostały również w ramach Polityki Spójności na lata 2014-2020 w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych, np. w RPO WSL na budowę i przebudowę infrastruktury służącej do produkcji i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych przeznaczono 67 913 372 euro, a na realizację celu związanego ze zwiększeniem efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym przeznaczono 227 255 818 euro.

Znaczące środki publiczne na ten cel wydatkowane są również przez samorządy a także budżet państwa (np. premia termomodernizacyjna, redystrybuowana przez BGK)

² Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 maja 2017 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2016 r. (M. P. poz. 447).

Obecnie ustawowym źródłem finansowania są przewidziane w art. 49 i 50 ustawy o handlu emisjami środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, które stanowią dochód budżetu państwa.

Potencjalne źródła finansowania działań po roku 2020: w ramach polityki klimatycznej 2020-2030

- Instrument określony w konkluzjach Rady Europejskiej z października 2014 r. - fundusz na potrzeby inwestycyjne w najmniej zamożnych państwach UE - Fundusz Modernizacyjny, który będzie zasilany ze sprzedaży 2% łącznej puli uprawnień w systemie ETS. Środki uzyskane w ten sposób mają być podzielone pomiędzy państwa członkowskie o wskaźniku PKB/mieszkańca poniżej 60% średniej UE. Państwa członkowskie odpowiedzialne będą za zarządzanie swoją częścią środków przy udziale Europejskiego Banku Inwestycyjnego przy selekcji projektów. Środki te można będzie przeznaczać na projekty mające na celu modernizację sektora energii i wspieranie efektywności energetycznej, co przy zapewnieniu efektu synergii pośrednio wpłynie również na poprawę jakości powietrza,
- Środki pochodzące ze sprzedaży uprawnień do emisji. Polska wynegocjowała znaczącą ilość pozwoleń do sprzedaży na aukcjach. Zalecenia, zawarte w dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 631, z późn. zm.), dotyczące reinwestycji przychodów z aukcji w działania na rzecz ochrony klimatu powinny być realizowane za pomocą specjalnego mechanizmu wykorzystującego instytucje posiadające doświadczenie w tego typu inwestycjach na zasadzie projektowej.

Obecnie procedowana w UE reforma ETS sprawi, że przychody z uprawnień do emisji CO₂ będą, tak jak to jest dotychczas, wpływały do budżetu. Jednakże w przyszłości może to być dla Polski nawet 100 mld zł, czyli dużo więcej niż obecnie. Do Polski należy też decyzja, jak je wydać. Liczni eksperci rekomendują przeznaczenie tych pieniędzy na skorelowaną z polityką klimatyczną poprawę jakości powietrza; m.in efektywność energetyczną w budynkach, ciepłownictwo i kogenerację oraz rozwój niskoemisyjnego transportu. Działania

te wpisują się w przepisy dyrektywy ETS i wytyczne dotyczące Funduszu Modernizacyjnego. Nie ma więc przeszkód by uzgodnić te kierunki z Komisją Europejską.

W zależności od cen uprawnień, Polska w latach 2021-2030 mogłaby uzyskać z aukcji ETS ok. 40-100 mld zł. Będzie też dysponowała dwoma dodatkowymi mechanizmami wsparcia niskoemisyjnej modernizacji: derogacjami dla energetyki (20-40 mld zł) oraz Funduszem Modernizacyjnym (8-20 mld zł).

W dyrektywie ETS jest wymóg, aby co najmniej 50 proc. wpływów z aukcji CO₂ przeznaczyć na inwestycje w redukcję emisji. Reforma ETS pozwoli by zwiększone środki były przeznaczane na kompleksowy program działania na rzecz poprawy jakości powietrza i stały się głównym źródłem finansowania tego programu.

VI. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Niniejsza nowelizacja wymaga wydania pięciu rozporządzeń, takich jak:

- 1) rozporządzenie ministra właściwego do spraw gospodarki, wydane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska (dodany art. 94a ust. 2 nowelizowanej ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska)
Zgodnie z art. 94a ust. 2 projektowanej nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska minister właściwy do spraw gospodarki, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, mając na uwadze ochronę środowiska oraz wpływ na zdrowie ludzi, określi w drodze rozporządzenia parametry techniczne, rozwiązania techniczne, standardy emisyjne urządzeń, takich jak: kocioł, kominek i piec dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania;
- 2) rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska (dodany art. 400a ust. 3 nowelizowanej ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska)
Zgodnie z art. 400a ust. 3 nowelizowanej ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki udzielania pomocy publicznej na realizację Krajowego Programu Ochrony Powietrza ze środków pozostających w dyspozycji Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy, uwzględniając konieczność zapewnienia przejrzystości udzielania tej pomocy oraz zapewnienia zgodności udzielanej pomocy z warunkami jej dopuszczalności.

- 3) rozporządzenie ministra właściwego do spraw finansów publicznych (dodany art. 26f ust. 4 nowelizowanej ustawy z dnia z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych)

Zgodnie z art. 26f ust. 4 nowelizowanej ustawy z dnia z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych minister właściwy do spraw określi, w drodze rozporządzenia, tryb i sposób obliczania wyższych kosztów ogrzewania w odniesieniu do kosztów ogrzewania na dotychczasowym poziomie udziału w dochodzie rozporządzalnym dla osób i gospodarstw domowych, przez podatnika, o którym mowa w art. 3 ust. 1 nowelizowanej ustawy³, w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania oraz wzór oświadczenia o zastosowaniu w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania wraz z objaśnieniem co do sposobu jego wypełnienia;

- 4) rozporządzenie ministra właściwego do spraw energii (dodany art. 6 ust. 13 nowelizowanej ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych)

Zgodnie z dodanym art. 6 ust. 13 nowelizowanej ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych minister właściwy do spraw energii określi, w drodze rozporządzenia, wysokość proekologicznego dodatku wyrównawczego stanowiącego część dodatku mieszkaniowego, biorąc pod uwagę wysokość wzrostu wydatków w przeciętnym miesięcznym dochodzie rozporządzalnym na 1 osobę w gospodarstwie domowym z tytułu zastosowania w lokalu mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania;

- 5) rozporządzenie ministra właściwego do spraw energii (dodany art. 3b ust. 2 nowelizowanej ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw) Minister właściwy do spraw energii określi, w drodze rozporządzenia, wymagania jakościowe dla paliw dopuszczonych do obrotu i stosowania przez odbiorców indywidualnych w sektorze bytowo- komunalnym biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie

³ Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych Osoby fizyczne, jeżeli mają miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podlegają obowiązkowi podatkowemu od całości swoich dochodów (przychodów) bez względu na miejsce położenia źródeł przychodów (nieograniczony obowiązek podatkowy).

VII. Konsultacje

W stosunku do projektu nie przeprowadzono konsultacji. Zakłada się, iż zgodnie z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania skieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

VIII. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy ma na celu wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy.

BAS-WAPM-2538/18

Warszawa, 30 października 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Gabriela Lenartowicz)

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

1. Przedmiot projektu ustawy

Projektodawcy przedkładają propozycję nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.), dalej jako „Poś”, oraz ośmiu innych ustaw w zakresie dotyczącym ochrony powietrza.

Zgodnie z proponowanym art. 14 ust. 2 Poś polityka ochrony środowiska w zakresie ochrony powietrza ma być prowadzona także za pomocą Krajowego Programu Ochrony Powietrza. W dodawanym art. 85a Poś zostałaby wprowadzona zasada, iż na finansowanie ochrony powietrza przeznaczają się corocznie środki publiczne w wysokości nie niższej niż 0,5% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego. W art. 86 ust. 1 pkt 4a Poś ma zostać doprecyzowane, iż dla pyłu zawieszonego PM10 poziom informowania nie jest wyższy niż dwukrotność poziomu dopuszczalnego, a poziom alarmowy nie jest wyższy niż trzykrotny. Zgodnie ze zmienianym art. 91c Poś minister właściwy do spraw środowiska ma ustalać, w drodze rozporządzenia, Krajowy Program Ochrony Powietrza, wyznaczający cele i kierunki działań dotyczące m.in. wymiany źródeł ciepła na ekologiczne oraz zastosowania odnawialnych źródeł energii. W dodawanych art. 94a i art. 94b Poś proponuje się sformułowanie zakazu wprowadzania do obrotu dla odbiorców indywidualnych instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych, a które nie spełniają minimum standardu emisyjnego, jak również zakazu wprowadzania do obrotu dla odbiorców indywidualnych w celu spalania w tych instalacjach określonych paliw. W art. 400a ust. 1 Poś ma zostać określone, iż finansowanie ochrony

środowiska i gospodarki wodnej obejmuje także finansowanie Krajowego Programu Ochrony Powietrza.

Ponadto w art. 2-9 projektu ustawy zawarto propozycje zmian w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm.), ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.), ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 180), ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2017 r. poz. 1226, ze zm.), ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.), ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2018 r. poz. 427, ze zm.), ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.) oraz ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1201).

Zgodnie z art. 10 projektowanej ustawy ma ona wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy Opiniowany projekt ustawy należy poddać ocenie z uwzględnieniem:

1) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s. 1), dalej jako „dyrektywa 2008/50/WE”;

2) 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 stałe (Dz. Urz. UE L 193 z 21.7.2015, s. 100), dalej jako „rozporządzenie 2015/1189”;

3) dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L z 241 z 17.9.2015, s. 1), dalej jako „dyrektywa 2015/1535”.

2.1. W myśl art. 1 dyrektywy 2008/50/WE ustanawia ona środki mające na celu m.in. zdefiniowanie i określenie celów dotyczących jakości powietrza, wyznaczonych 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 gwarantują, że na całym obszarze ich stref¹

¹ Zgodnie z art. 2 pkt 16 dyrektywy 2008/50/WE, „strefa” oznacza część terytorium państwa członkowskiego wyznaczoną przez to państwo do celów zarządzania i oceny jakości powietrza.

i aglomeracji² 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 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 PM2,5 w powietrzu nie przekroczy wartości docelowej określonej w tym załączniku.

Należy także wskazać, że w motywie 11 preambuły dyrektywy 2008/50/WE jest mowa o tym, że „drobny pył zawieszony (PM2,5) odpowiada w znacznym stopniu za negatywny wpływ na zdrowie ludzkie. Ponadto do tej pory nie określono progu, poniżej którego PM2,5 nie stanowiłby zagrożenia. Z tego powodu zanieczyszczenie to należy potraktować odmiennie niż pozostałe zanieczyszczenia powietrza. Celem takiego podejścia jest ogólna redukcja stężenia tego zanieczyszczenia na poziomie tła miejskiego i zapewnienie dużej części populacji korzyści wynikających z poprawy jakości powietrza. Jednak dla zapewnienia minimalnego stopnia ochrony zdrowia podejście to należy połączyć z wyznaczeniem wartości dopuszczalnej, którą w pierwszej fazie poprzedzi wartość docelowa”.

2.2. Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia 2015/1189 ustanawia ono wymogi dotyczące ekoprojektu odnośnie do wprowadzania do obrotu i do użytkowania kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej 500 kilowatów („kW”) lub mniejszej, w tym kotłów wchodzących w skład zestawów zawierających kocioł na paliwo stałe, ogrzewacze dodatkowe, regulatory temperatury i urządzenia słoneczne.

Art. 3 ust. 2 rozporządzenia 2015/1189 stanowi, że od dnia 1 stycznia 2020 r. kotły na paliwo stałe muszą spełniać wymogi określone w pkt 1 i 2 załącznika II do tego rozporządzenia.

Zgodnie z art. 8 rozporządzenia 2015/1189 do dnia 1 stycznia 2020 r. państwa członkowskie mogą zezwolić na wprowadzanie do obrotu i do użytkowania kotłów na paliwo stałe, które są zgodne z obowiązującymi przepisami krajowymi dotyczącymi sezonowej efektywności energetycznej ogrzewania pomieszczeń oraz emisji cząstek stałych, organicznych związków gazowych, tlenku węgla i tlenków azotu.

2.3. Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2015/1535 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy. Ponadto państwa członkowskie obowiązane są

² Zgodnie z art. 2 pkt 17 dyrektywy 2008/50/WE, „aglomeracja” oznacza strefę o koncentracji ludności przekraczającej 250 000 mieszkańców lub, w przypadku gdy liczba ludności wynosi 250 000 lub mniej, obszar o gęstości zaludnienia na km² ustalonej przez państwa członkowskie.

przekazać Komisji także uzasadnienie konieczności przyjęcia takich przepisów technicznych, jeżeli uzasadnienie to nie zostało wyraźnie ujęte w projekcie.

„Przepisy techniczne” w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f dyrektywy 2015/1535 oznaczają „specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, *de jure* lub *de facto*, w przypadku wprowadzenia do obrotu, świadczenia usługi, ustanowienia operatora usług lub korzystania w państwie członkowskim lub na przeważającej jego części, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, z wyjątkiem określonych w art. 7, zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stosowania produktu lub zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług”.

3. Analiza przepisów projektu ustawy 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 wskazano, że jej celem jest wprowadzenie „systemowych rozwiązań organizacyjnoprawnych i finansowych zapewniających skuteczne działania państwa i samorządów dla poprawy jakości powietrza na terenie całej Polski” (s. 2) oraz, że „najważniejszym celem działań w zakresie ochrony powietrza jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza w sposób pozwalający na osiągnięcie poprawy jego jakości i dotrzymania standardów określonych prawem. W szczególności konieczny jest spadek ryzyka zdrowotnego wynikającego z narażenia na występujące w powietrzu substancje szkodliwe dla zdrowia, tj. pył zawieszony PM10 i PM2,5, benzo(a)piren oraz ozon” (s. 14).

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 Poś w zakresie ochrony powietrza.

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.

Wymaga odnotowania, że w przywołanej sprawie Polska zwracała uwagę na trudności o charakterze społeczno-gospodarczym i budżetowym związane z potrzebą realizacji znacznych inwestycji technicznych niezbędnych do położenia kresu przekroczeniom wartości dopuszczalnych dla stężeń PM10 w otaczającym powietrzu. TSUE uznał, że okoliczności tego rodzaju mogą być brane pod uwagę w ramach zapewniania równowagi między celem obniżenia ryzyka zanieczyszczenia a różnymi wchodzącymi w grę interesami publicznymi i prywatnymi, jednak muszą mieć one charakter wyjątkowy, a państwo członkowskie musi wykazać, że wykluczają one możliwość innego (skuteczniejszego) działania. W rezultacie TSUE stwierdził³, że dodatkowe środki, na które powołała się Polska i co do których bezsporny jest wniosek, że nie mogą one same w sobie skutecznie położyć kresu stwierdzonym przekroczeniom wartości dopuszczalnych dla stężenia PM10 w otaczającym powietrzu, nie jest wystarczające do wypełnienia zobowiązań wynikających z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50/WE⁴.

Biorąc pod uwagę przywołane wyżej postanowienia dyrektywy 2008/50/WE oraz wyrok TSUE w sprawie C-336/16, należy uznać, że cel proponowanych w projekcie ustawy przepisów jest zbieżny z celami wyznaczonymi przez dyrektywę 2008/50/WE, zaś projektowane regulacje (w szczególności dotyczące kompleksowego wsparcia finansowego oraz podniesienia wymogów odnośnie do jakości paliw i urządzeń grzewczych) mogłyby przyczynić się do ich realizacji. Trzeba jednak podkreślić, iż ocena potencjalnej skuteczności zaproponowanych zmian w zakresie wdrażania postanowień dyrektywy 2008/50/WE w Polsce wykracza poza ramy analizy prawnej.

W konsekwencji należy uznać, iż projekt ustawy jest zgodny z dyrektywą 2008/50/WE.

3.2. Projektodawcy proponują wprowadzenia art. 94a Poś, w myśl którego zabrania się wprowadzania do obrotu dla odbiorców indywidualnych instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, w szczególności takich jak: kocioł, kominek i piec dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania, które nie spełniają minimum standardu emisyjnego zgodnego z 5 klasą pod względem granicznych wartości emisji zanieczyszczeń normy PN-EN 303-5:2012. Minister właściwy do spraw gospodarki, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, mając na uwadze ochronę środowiska oraz wpływ na zdrowie ludzi, ma określić w drodze rozporządzenia parametry techniczne, rozwiązania techniczne, standardy emisyjne tych urządzeń.

³ Pkt 93-103 wyroku TSUE w sprawie C-336/16, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*.

⁴ Zob. także wyrok TSUE z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie C-488/15, *Komisja Europejska przeciwko Bułgarii*.

Należy zauważyć, że proponowana regulacja może dotyczyć także kotłów na paliwo stałe w rozumieniu rozporządzenia 2015/1189⁵. Z uwagi na przepis przejściowy art. 8 rozporządzenia 2015/1189 można uznać, że projektowany art. 94a Poś mógłby określać wprowadzanie do obrotu i do użytkowania kotłów na paliwo stałe w okresie do dnia 1 stycznia 2020 r. Natomiast od tego dnia kwestia ta będzie regulowana wyłącznie przez bezpośrednio stosowne przepisy rozporządzenia 2015/1189, wobec czego musi być ona wyłączona zakresu regulacji prawa krajowego.

W konsekwencji należy uznać, iż projekt ustawy nie jest sprzeczny z rozporządzeniem 2015/1189, z zastrzeżeniem, że proponowane przepisy art. 94a Poś nie mogą od dnia 1 stycznia 2020 r. dotyczyć kotłów na paliwo stałe w rozumieniu tego rozporządzenia.

3.3. Projektowany art. 94a Poś może zostać zakwalifikowany do przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 2015/1535, gdyż przewiduje on zakaz wprowadzania do obrotu pewnej kategorii produktów (instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych). Jednak ze względu na to, że określenie zakresu tego zakazu będzie możliwe dopiero po wydaniu, na podstawie art. 94a ust. 3 Poś, rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw gospodarki, w którym zostaną określone parametry techniczne, rozwiązania techniczne, standardy emisyjne tych produktów, należy przyjąć, że to projekt tego rozporządzenia będzie projektem przepisów technicznych, podlegającym notyfikacji Komisji Europejskiej.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Akceptowała:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Krystyna Trembicka

⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 1 rozporządzenia 2015/1189 „kocioł na paliwo stałe” oznacza urządzenie wyposażone w co najmniej jedno źródło ciepła na paliwo stałe, dostarczające ciepło do wodnego systemu centralnego ogrzewania w celu uzyskania i utrzymania na wybranym poziomie temperatury wewnętrznej w co najmniej jednym zamkniętym pomieszczeniu, przy czym jego strata ciepła względem otoczenia jest nie większa niż 6% znamionowej mocy cieplnej.

BAS-WAPM-2539/18

Warszawa, 30 października 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie
stwierdzenia, czy poselski projekt poselskiego projektu ustawy o zmianie
ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Gabriela Lenartowicz) jest
projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art.
95a regulaminu Sejmu**

Projektodawcy przedkładają propozycję nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.), dalej jako „Poś”, oraz ośmiu innych ustaw w zakresie dotyczącym ochrony powietrza.

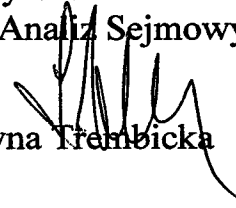
Zgodnie z proponowanym art. 14 ust. 2 Poś polityka ochrony środowiska w zakresie ochrony powietrza ma być prowadzona także za pomocą Krajowego Programu Ochrony Powietrza. W dodawanym art. 85a Poś zostałaby wprowadzona zasada, iż na finansowanie ochrony powietrza przeznaczają się corocznie środki publiczne w wysokości nie niższej niż 0,5% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego. W art. 86 ust. 1 pkt 4a Poś ma zostać doprecyzowane, iż dla pyłu zawieszonego PM10 poziom informowania nie jest wyższy niż dwukrotność poziomu dopuszczalnego, a poziom alarmowy nie jest wyższy niż trzykrotny. Zgodnie ze zmienianym art. 91c Poś minister właściwy do spraw środowiska ma ustalać, w drodze rozporządzenia, Krajowy Program Ochrony Powietrza, wyznaczający cele i kierunki działań dotyczące m.in. wymiany źródeł ciepła na ekologiczne oraz zastosowania odnawialnych źródeł energii. W dodawanych art. 94a i art. 94b Poś proponuje się sformułowanie zakazu wprowadzania do obrotu dla odbiorców indywidualnych instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych, a które nie spełniają minimum standardu emisyjnego, jak również zakazu wprowadzania do obrotu dla odbiorców indywidualnych w celu spalania w tych instalacjach określonych paliw. W art. 400a ust. 1 Poś ma zostać określone, iż finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje także finansowanie Krajowego Programu Ochrony Powietrza.

Ponadto w art. 2-9 projektu ustawy zawarto propozycje zmian w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm.), ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.), ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 180), ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2017 r. poz. 1226, ze zm.), ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.), ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2018 r. poz. 427, ze zm.), ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.) oraz ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1201).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Akceptowała:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych


Krystyna Trembicka