Warszawa, 27 maja 2019 r.

**Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw (druk 3471)**

1. **Tezy**
2. Celem ustawy jest implementacja prawa unijnego. Nowelizacja wdraża przepisy dyrektywy 2018/410 określającej zasady działania systemu handlu emisjami po 2020 r. Drugim istotnym celem projektu jest **wdrożenie dyrektywy 2016/2284 (tzw. dyrektywy NEC) dotyczącej** redukcji do atmosfery dwutlenku siarki, tlenków azotu, niemetanowych lotnych związków organicznych, amoniaku i pyłu.
3. W projekcie określono zasady przydziału uprawnień do emisji w okresie rozliczeniowym 2021-2030 oraz zaproponowano przepisy usprawniające funkcjonowanie systemu handlu emisjami, m.in. przez ułatwienie rozliczania zadań realizowanych w Krajowym Planie Inwestycyjnym.
4. Zaproponowano poszerzenie zakresu zadań Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarzadzania Emisjami (KOBiZE), tak by ośrodek ten zapewniał pełniejsze wsparcie dla działań Ministra Środowiska w dziedzinie programowania i nadzoru nad realizacją polityki ochrony klimatu i atmosfery.
5. Projekt stwarza podstawę prawną do przygotowania „Krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza” spełniającego wymogi dyrektywy NEC. Wprowadzone zostaną nowe obowiązki dotyczące monitorowania i raportowania informacji o emisji zanieczyszczeń do powietrza.
6. Wdrożenie europejskich wymogów w zakresie ochrony atmosfery przyniesie pozytywne skutki społeczne, ekologiczne i zdrowotne związane z ograniczeniem **emisji zanieczyszczeń atmosferycznych i** poprawą jakości środowiska**. Będzie też** wymagać poniesienia dużych nakładów inwestycyjnych, zwłaszcza w takich sektorach jak energetyka, przemysł i transport.
7. **Zakres przedmiotowy ustawy**

Projekt nowelizacji ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw jest projektem rządowym. Głównym autorem projektu jest Ministerstwo Środowiska. Projekt został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 maja 2019 r., a do Sejmu trafił w dniu 17 maja 2019 r.

Przedstawiony projekt zakłada nowelizację ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych[[1]](#footnote-1), a także wprowadzenie zmian w kilkunastu innych ustawach w zakresie przepisów dotyczących zarządzania emisjami i ochrony powietrza[[2]](#footnote-2).

Głównym celem projektu jest dostosowanie krajowych regulacji do nowych przepisów europejskich. Dotyczy to w szczególności dwóch obszarów: handlu emisjami oraz wdrożenia przepisów dyrektywy 2016/2284 (tzw. dyrektywa NEC, ang. National Emission Ceilings) dotyczącej redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, w tym: dwutlenku siarki, tlenków azotu, niemetanowych lotnych związków organicznych, amoniaku i pyłu. Implementacja tych przepisów będzie wymagać sporządzenia, przyjęcia i wdrożenia „Krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza” oraz monitorowania i raportowania informacji o emisji zanieczyszczeń do powietrza.

Ponadto projekt wdraża część przepisów dyrektywy 2018/410, która określa zakres i sposób funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2020 r (pełna transpozycja tej dyrektywy powinna nastąpić do 9. października 2019 r.). W związku z tym do ustawy włączono m.in. przepisy określające zasady przydziału uprawnień do emisji na produkcję inną niż produkcja energii elektrycznej w okresie rozliczeniowym 2021-2030 oraz w kolejnych okresach rozliczeniowych. Jednocześnie uporządkowano przepisy dotyczące obowiązków sprawozdawczych oraz wprowadzono regulacje ułatwiające bieżące rozliczanie zadań realizowanych w Krajowym Planie Inwestycyjnym.

Autorzy nowelizacji wskazują też, że w projekcie przewidziano także rozwiązania, których celem jest dostosowanie polskich przepisów dotyczących systemu handlu emisjami do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych: *po blisko czterech latach stosowania obowiązujących przepisów, konieczne są pewne zmiany porządkujące i doprecyzowujące obecnie funkcjonujące regulacje, tak by ustawa lepiej odpowiadała bieżącym realiom gospodarczym, administracyjnym i prawnym*. W związku z tym projekt przewiduje m.in. uzupełnienie definicji oraz uszczegółowienie przepisów, tak aby ich interpretacja nie budziła wątpliwości. Ułatwi to działalność podmiotów uczestniczących w systemie handlu emisjami.

Ustawa ma wejść w życie w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

1. **Podmioty, na które oddziałuje akt**

Projekt będzie miał wpływ przede wszystkim na podmioty, które są operatorami instalacji uczestniczących w systemie handlu emisjami (ok. tysiąca dużych zakładów przemysłowych).

Ponadto nowelizacja będzie istotna z punktu widzenia organów zaangażowanych w nadzór i kontrolę działań wchodzących w zakres postępowań i czynności objętych ustawą o handlu emisjami oraz odpowiedzialnych za monitorowanie i raportowanie informacji o emisji zanieczyszczeń do powietrza. Należą do nich m.in. KOBiZE, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Główny Urząd Statystyczny.

Wdrożenie przepisów zaproponowanych w projekcie prowadzić będzie do rozpoczęcia procesu przyjmowania i wdrażania „Krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza”. Docelowo przyczyni się do poprawy jakości powietrza na terenie całego kraju. O ile uda się zrealizować założenia programu, beneficjentami będą przede wszystkim osoby, których jakość życia i stan zdrowia poprawi się z uwagi na ograniczenie emisji szkodliwych substancji. Na uciążliwości zdrowotne wynikające ze złego stanu powietrza narażone są zwłaszcza dzieci, osoby starsze i osoby cierpiące na inne dolegliwości. Zła jakość powietrza jest problemem ogólnopolskim.

Konieczność **wypełnienia celów dyrektywy NEC i wdrożenie** „Krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza” wpłynie na funkcjonowanie wielu podmiotów gospodarczych, zwłaszcza w takich sektorach jak energetyka, przemysł i transport.

1. **Celowość wprowadzenia aktu**

Głównym celem projektu jest dostosowanie krajowych regulacji do przepisów europejskich. Dotyczy to przede wszystkim dwóch obszarów: a) handlu emisjami, b) wdrożenia przepisów dyrektywy 2016/2284 (dyrektywa NEC). Transpozycja dyrektywy NEC do przepisów prawa polskiego powinna była nastąpić do dnia 1 lipca 2018 r. MSZ poinformowało, że Komisja Europejska w dniu 24 września 2018 r. wystosowała formalne zarzuty w związku z brakiem powiadomienia o środkach przyjętych w celu transpozycji dyrektywy 2016/2284. Wynikający z art. 6 dyrektywy NEC obowiązek przygotowania „Krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza” miał być zrealizowany do dnia 1 kwietnia 2019 r. Przyjęcie zaproponowanej ustawy przyczyni się do wykonania tych opóźnionych zobowiązań.

Za celowością przyjęcia zaproponowanych rozwiązań przemawiają też m.in.:

* potrzeba uszczegółowienia i doprecyzowania obecnie funkcjonujących przepisów z zakresu handlu emisjami, w tym wprowadzenie większej elastyczności w realizacji i rozliczaniu zadań ujętych w Krajowym Planie Inwestycyjnym;
* potrzeba przygotowania systemu handlu emisjami do wprowadzenia nowych zasad przydziału uprawnień, rozliczania i monitorowania emisji, które będą obowiązywać w kolejnym okresie rozliczeniowym EU ETS
* celowość zwiększenie zakresu działalności ośrodka KOBiZE, wynikająca ze wzrostu znaczenia unijnych polityk: klimatycznej i ochrony jakości powietrza. Nowym zadaniem KOBiZE będzie m.in. monitorowanie działań w obszarze polityki ochrony powietrza, a także przygotowywanie analiz, przeglądów i ocen jej funkcjonowania. Dzięki temu rozwiązaniu resort środowiska otrzyma wsparcie przy realizowaniu wielu przedsięwzięć na rzecz ochrony powietrza.
* potrzeba opracowania, ustanowienia i realizacji „Krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza”, który pozwoli na redukcję emisji i osiągnięcie stanu atmosfery na poziomie, który nie powoduje znacznych negatywnych skutków i zagrożeń dla zdrowia ludzkiego i środowiska.

1. **Planowane środki (narzędzia i działania) realizacji celów**

W odniesieniu do systemu handlu emisjami planowane są m.in. następujące narzędzia:

* **Ułatwienie rozliczania praw do emisji CO2.** Nowelizacja umożliwi wykorzystanie bezpłatnych uprawnień na inwestycje, które nie zostały ujęte w Krajowym Planie Inwestycyjnym (KPI). Zawiera on wykaz modernizowanych instalacji, które mogą ubiegać się o bezpłatne pozwolenia na emisję. Oznacza to, że jeśli firma przestanie realizować inwestycję wpisaną do KPI (np. modernizację bloku węglowego), będzie mogła wykorzystać bezpłatne uprawnienia do emisji CO2 na inne projekty. Teraz musiałaby je zwrócić.
* **Wprowadzenie definicji „eksploatacji instalacji”.** Będzie ona oznaczać zarówno użytkowanie, jak i utrzymywanie sprawności instalacji. Ułatwi to właścicielom ustalenie momentu, od którego muszą uzyskiwać zezwolenia na emisję CO2 oraz monitorować jej wielkość.
* Wprowadzenie ułatwień dla przedsiębiorców związanych ze składaniem wyjaśnień oraz poprawianiem wniosku o przydział uprawnień do emisji z rezerwy uprawnień. Dodatkowo dostosowano do realiów gospodarczych termin, dla Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami na wydanie opinii pod względem kompletności danych zawartych we wniosku i poprawności przeprowadzonych obliczeń.
* Zaproponowano zmiany w systemie opłat środowiskowych. Wysokość opłaty za wydane uprawnienia do emisji nadal będzie zależeć od liczby wydanych uprawnień do emisji, natomiast stawkę jednostkowej opłaty będzie należało przyjąć za rok, w którym uprawnienia zostały wydane, a nie na który zostały przydzielone.
* Przewidziano więcej obowiązków dla KOBiZE w związku ze wzrostem znaczenia unijnych polityk: klimatycznej i ochrony jakości powietrza. Jego nowym zadaniem będzie m.in. monitorowanie działań w obszarze polityki ochrony powietrza, a także przygotowywanie analiz, przeglądów i ocen jej funkcjonowania. Dzięki temu rozwiązaniu resort środowiska otrzyma wsparcie przy realizowaniu wielu przedsięwzięć na rzecz ochrony powietrza.

Planowane środki (narzędzia i działania) dotyczące realizacji celów związanych z wdrożeniem dyrektywy NEC zostaną zdefiniowane za pomocą „Krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza”. Przyjęcie analizowanej ustawy samo w sobie nie spowoduje powstania nowych obowiązków dotyczących ograniczania emisji.

1. **Ocena korzyści i kosztów**

Przyjęcie projektu pozwoli na:

* + Sprawniejsze funkcjonowanie systemu handlu emisjami i przygotowanie go do wejścia w życie zmian przewidzianych w okresie rozliczeniowym 2020-2030.
  + Podniesienie efektywności realizacji celów klimatycznych, którym służyć ma system handlu emisjami. Projekt umożliwia bilansowanie wydanych uprawnień do emisji kosztami innych zadań inwestycyjnych w przypadku, gdyby inwestor zaprzestał realizacji jakiegoś zadania lub nie osiągnął zatwierdzonych wskaźników zgodności. Obecnie brak jest takiej możliwości. Przykładowo dotyczy to sytuacji, w której ze względu na zmieniające się warunki gospodarcze podmiot przestaje realizować zaplanowane inwestycje Dodatkowo projekt zakłada wprowadzenie podstaw bilansowania wartości wydanych uprawnień kosztami zadania inwestycyjnego, którego realizacja przyniesie lepszy efekt ekologiczny.
  + Rozwiązanie kwestii finansowania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami. Obecnie jednym ze źródeł finansowania KOBiZE są opłaty za emisje związków siarki i azotu. W ostatnich latach wpływy z tego tytułu znacząco spadły, dlatego proponuje się przeznaczyć na potrzeby działania KOBiZE część wpływów ze sprzedaży przez rząd uprawnień do emisji, w wysokości 8 mln zł rocznie. Zapewni to stabilne finasowanie ośrodka i pozwoli na realizację rozszerzonego katalogu zadań.

Zaproponowane przepisy dotyczące zagadnień związanych z handlem emisjami nie zmieniają zasadniczo zasad funkcjonowania tego systemu.

Znacznie bardziej złożonym zagadnieniem jest ocena wdrożenia do polskiego prawa dyrektywy NEC. Ta obowiązująca od 2016 r. dyrektywa nakłada na kraje członkowskie nowe obowiązki w dziedzinie **ograniczenia emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń w przemyśle, transporcie i rolnictwie**. Zgodnie z nią Polska będzie musiała w latach 2020-2029 zredukować poziom emisji dwutlenku siarki o 59 proc., tlenków azotu o 30 proc., a niemetanowych lotnych związków organicznych o 25 proc. wobec poziomów z 2005 r. W tym celu rząd musi sporządzić i wdrożyć krajowy program ograniczania zanieczyszczenia powietrza. Program ten ma określać m.in. cele w dziedzinie ochrony atmosfery, obowiązki poszczególnych organów, skutki dotychczasowych działań i prognozy przyszłej emisji. Przepisy analizowanej ustawy **nie ustanawiają nowych celów redukcji emisji, ani nie nakładają na firmy nowych obowiązków**. Temu celowi będą służyć odrębne regulacje. Nie ulega jednak wątpliwości, że w ujęciu całościowym realizacja krajowego programu ochrony powietrza będzie wymagała wielu kosztownych inwestycji. Niestety uzasadnienie do projektu ustawy nie przedstawia żadnych, choćby szacunkowych wielkości niezbędnych nakładów, ani źródeł ich finansowania.

Wdrożenie dyrektywy NEC zwiększy koszty funkcjonowania **krajowego przemysłu i energetyki**. Wprowadzenie nowych limitów zanieczyszczeń będzie wymuszać przeprowadzenie odpowiednich dostosowań w elektrowniach, elektrociepłowniach i zakładach przemysłowych, które są największymi emitentami dwutlenku siarki i innych szkodliwych substancji. Przepisy dotkną też branżę transportową i sektor komunalny, w tym głównie gospodarstwa domowe, w których będzie musiała zostać znacznie ograniczona emisja tlenków azotu i pyłów. Odpowiednie zmiany będą też musiały być przeprowadzone w rolnictwie, np. konieczne będzie wyeliminowanie stosowania nawozów amonowo-węglanowych, które są istotnym źródłem emisji amoniaku. Koszty, które wystąpią po stronie przedsiębiorców, sektor komunalny i inne jednostki są na obecnym etapie trudne do oszacowania. Wdrażanie krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza będzie działaniem długoterminowym. Jego skuteczna realizacja wymagać będzie koordynacji działań podejmowanych przez podmioty gospodarcze, władze samorządowe i organy władz centralnych.

Podstawową korzyścią z realizacji tego programu będzie poprawa stanu środowiska i pozytywne skutki w dziedzinie zdrowia publicznego. Zanieczyszczenie atmosfery, pomimo działań podejmowanych w ostatnich latach, pozostaje poważnym problemem ekologicznym i społecznym. Według niektórych źródeł zły stan powietrza przyczynia się w Polsce do ponad 40 tys. przypadków przedwczesnych zgonów rocznie.

Działania na rzecz ochrony powietrza mogą cieszyć się znacznym poparciem społecznym. Świadczy o tym duża aktywność organizacji pozarządowych w tej dziedzinie, a także deklaracje wyrażane w badaniach opinii publicznej na temat głównych problemów wpływających na warunki życia. Blisko 40% respondentów uważa, że zły stan powietrza jest poważnym problemem wymagającym szybkiej interwencji ze strony państwa.

1. **Podsumowanie – ogólna ocena projektu**

Podsumowanie w formie tez zostało zawarte w pkt I niniejszej opinii.

Sporządził:

**Mirosław Sobolewski**

specjalista ds. systemu gospodarczego

w Biurze Analiz Sejmowych

1. Dz. U. z 2018 r. poz. 1201 j.t. ze zm. [↑](#footnote-ref-1)
2. Oprócz nowelizacji ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, analizowany projekt modyfikuje następujące ustawy: ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawę z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, ustawę z dnia 27kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych, ustawę z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego, ustawę z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, ustawę 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, ustawę z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, ustawę z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie eko-zarządzania i audytu (EMAS). [↑](#footnote-ref-2)