



## MINISTER ŚRODOWISKA

*Andrzej Kraszewski*

Warszawa, dnia 7 czerwca 2010 r.

DZKIOApek-070-10/26679/10/BW

*M. Kraszewski*  
SEKRETARIAT  
Biura Prac Senackich  
Wpłynęło dn. 7.06.2010  
nr 3208 podpis.....

Pan

**Bogdan Borusewicz**

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku,*

Nawiązując do pisma z dnia 1 maja br. znak: (BPS/DSK-043-2694/10), otrzymanego od Marszałka Senatu RP w sprawie interpelacji Pana Senatora Wojciecha Skurkiewicza podczas 53 Posiedzenia Senatu RP w dniu 29 kwietnia 2010 r., dotyczącej nowych ustaw o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji, przesyłam wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie w rozbiciu na poszczególne projekty ustaw, tj.: *ustawy o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz ustawy o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji SO<sub>2</sub> i NO<sub>x</sub> dla dużych źródeł spalania.*

Zagadnienia związane z emisją zanieczyszczeń do powietrza, będące przedmiotem wskazanych powyżej projektów ustaw, nie mogą zostać objęte wspólną regulacją z uwagi na odrębne regulacje na płaszczyźnie zarówno prawa międzynarodowego, jak i unijnego.

Projekt ustawy o *wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych* ma na celu doprecyzowanie obecnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o *handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji* (Dz. U. Nr 281 poz. 2784 z późn. zm.), w zakresie dotyczącym funkcjonowania wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji, a także jednoznaczne uregulowanie niektórych zagadnień, które w dotychczasowej praktyce funkcjonowania systemu budziły poważne problemy interpretacyjne. Projekt wskazanej ustawy zmierza także do uporządkowania przepisów dotyczących funkcjonowania wspólnotowego systemu, a także wyłączenia przepisów dotyczących funkcjonowania krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji.

Stworzenie regulacji objętej projektem ustawy *o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji SO<sub>2</sub> i NO<sub>x</sub> dla dużych źródeł spalania* wynika z obowiązków jakie zostały nałożone na państwa członkowskie UE w zakresie ograniczenia emisji z dużych źródeł spalania dla krajów członkowskich UE. Obowiązki te zostały ujęte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/80/WE z 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń z dużych obiektów energetycznego spalania oraz pośrednio, w zakresie sumarycznej emisji z kraju, w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/81/WE z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza i w Traktacie o Przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnot Europejskich. Dodatkowo w Traktacie o Przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnot Europejskich, w ramach ustalenia warunków implementacji dyrektywy 2001/80/WE, wprowadzono wspólne pulapy emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu na lata 2008-2010-2012 dla zlokalizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dużych źródeł spalania.

Ponadto standardy emisji wynikające z dyrektywy 2001/80/WE w pełni zostały przeniesione do prawa krajowego rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005 w sprawie standardów emisyjnych z instalacji (Dz. U. Nr 260, poz. 2181, z późn. zm.). Zawiera ono także imienną listę kotłów, dla których w Traktacie o Przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnot Europejskich dopuszczono derogacje terminu osiągnięcia standardów.

#### Pytanie 1. Dlaczego ustawy nie zostały wprowadzone w życie?

Prace nad projektem *ustawy o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (nowy tytuł: o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej)* są indukowane między innymi koniecznością implementowania dyrektyw 2008/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. *zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie*, która wprowadza do systemu handlu uprawnieniami do emisji operatorów statków lotniczych. Ponadto projekt ustawy implementuje także w określonym zakresie dyrektywę 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. *zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*. Problemy związane z implementacją wskazanych aktów, wpłynęły na wydłużenie procesu prac nad ustawą. Implementowane dyrektywy 2008/101/WE oraz 2009/29/WE, nadal wymagają doprecyzowania w drodze wytycznych, decyzji lub rozporządzeń przygotowywanych przez Komisję Europejską. Zatem implementacja jest znacznie utrudniona ze

względu na niepewność co do przyszłych szczegółowych regulacji i w związku z tym braku możliwości powołania się w projekcie ustawy wprost na przepisy dyrektywy.

Co więcej, ze względu na znaczenie projektowanej ustawy w aspekcie gospodarczym i środowiskowym, a także w celu dostosowania regulacji do istniejących realiów projekt ustawy jest przedmiotem licznych konsultacji z organizacjami skupiającymi przedsiębiorców.

W przypadku projektu ustawy *o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji SO<sub>2</sub> i NO<sub>x</sub> dla dużych źródeł spalania* brak wcześniejszych uregulowań dotyczących mechanizmu handlu emisjami SO<sub>2</sub> i NO<sub>x</sub> w polskim prawodawstwie spowodował konieczność przeprowadzenia dodatkowych analiz i konsultacji, co spowodowało, że prace nad projektem ustawy przedłużały się. Zadaniem tej ustawy jest wprowadzenie do krajowego porządku prawnego regulacji pozwalających operatorom dużych źródeł spalania na stopniowe dojście przez Polskę do ustalonych w Traktacie paupów emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu w perspektywie roku 2020. Projekt ustawy był przedmiotem licznych konsultacji z szeroko pojętym sektorem wytwarzania energii elektrycznej i ciepła. Szczególnie długo trwały konsultacje z przedstawicielami sektora ciepłowniczego w celu ustalenia sposobu obliczania paupowych wskaźników emisyjnych uwzględniających podział na grupy wytwarzanej energii. Dodatkowo opóźniający wpływ ma kwestia dotycząca zwiększenia zatrudnienia w Inspekcji Ochrony Środowiska w związku z nałożeniem na tę jednostkę nowych obowiązków wynikających z projektu ustawy. W związku z zaistniałą sytuacją trwają negocjacje z Ministrem Finansów i Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zgody na odpowiednie kadrowe wzmocnienie Inspekcji Ochrony Środowiska.

#### Pytanie 2. Co Ministerstwo Środowiska robiło w tej sprawie przez miniony rok?

Odnosząc się do projektu *ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej* pragnę uprzejmie poinformować, iż w resorcie środowiska trwają intensywne prace legislacyjne i pozalegisłacyjne nad projektem ustawy. Projekt ten został poddany konsultacjom społecznym i uzgodnieniom międzyresortowym w 2009 r., a następnie po znaczącym rozszerzeniu zakresu implementowanych zagadnień również w 2010 r., a w dalszej kolejności dokument będzie przekazany do rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Europejskich.

Podjęte działania pozalegisłacyjne mają charakter informacyjny. Ich celem jest przygotowanie podmiotów, których dotyczą lub mogą dotyczyć implementowane przepisy dyrektywy 2009/29/WE do ich stosowania. W związku z wejściem w życie dyrektywy 2009/29/WE, od roku 2013 nastąpi znaczące rozszerzenie listy działalności objętych wspólnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Niezbędne z punktu widzenia obecnego jak i potencjalnego nowego uczestnika systemu handlu uprawnieniami do

emisji informacje dotyczące kryteriów włączania instalacji do systemu, sposobu monitorowania oraz rozliczania emisji zostały przedstawione prowadzącym instalacje podczas seminarium w Ministerstwie Środowiska w dniu 11 grudnia 2009 r. oraz 27 i 28 stycznia 2010 r. W związku z powyższym został opracowany i udostępniony „Przewodnik dla prowadzących instalacje objęte rozszerzeniem wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji od 2013 roku”, oraz została przeprowadzona akcja zbierania od podmiotów informacji o emisjach z dodatkowych działalności i dodatkowych gazów, które będą objęte wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji od 2013 roku zgodnie z art. 9a dyrektywy 2009/29/WE. Podjęte działania koncentrują się również na zebraniu od podmiotów przemysłowych informacji o wielkości emisji gazów cieplarnianych w okresie od 2005 r. – 2009 r.

W związku z wejściem w życie dyrektywy 2008/101/WE, od roku 2012 nastąpi rozszerzenie działalności objętych wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) o działalność lotniczą. Niezbędne z punktu widzenia potencjalnego uczestnika systemu handlu uprawnieniami do emisji informacje dotyczące kryteriów włączania do systemu, sposobu monitorowania oraz rozliczania emisji zostały przedstawione operatorom statków powietrznych podczas warsztatów w Ministerstwie Środowiska w dniu 30 czerwca 2009 r.

Ponadto należy wskazać, iż mocą rozporządzenia Komisji z dnia 5 sierpnia 2009 r. w sprawie wykazu operatorów statków powietrznych, którzy wykonywali działalność lotniczą wymienioną w Załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE poczynając od dnia 1 stycznia 2006 r. ze wskazaniem administrującego państwa członkowskiego dla każdego operatora statków powietrznych (Dz. Urz. UE L 219 z 22.8.2009, str.1), do Polski zostali „przypisani” operatorzy statków powietrznych z państw trzecich, którzy z lotnisk na terytorium RP wykonują najwięcej startów i lądowań. W związku z powyższym w celu uaktualnienia listy „przypisanych” operatorów statków powietrznych, obecnie prowadzona jest ich weryfikacja.

Z uwagi na złożony i czasochłonny proces legislacyjny transpozycji do prawa polskiego aktów prawa Unii Europejskiej, uwzględniający konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych przed przyjęciem przez Rząd i skierowaniem do Parlamentu projektu ustawy, a także w związku z koniecznością ustalenia możliwości procedowania aktu w formie projektu ustawy, a nie założeń do projektu ustawy, dyrektywy nadal są w trakcie implementacji.

Odnosząc się do projektu *ustawy o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji SO<sub>2</sub> i NO<sub>x</sub> dla dużych źródeł spalania* pragnę wskazać, że dotychczas trwały prace mające na celu przygotowanie stosownych rozwiązań prawnych, które następnie zostały poddane konsultacjom

społecznym. Ze względu na wspomnianą złożoność problemu i nowatorski charakter rozwiązań w prawie polskim, konsultacje społeczne były procesem intensywnej i długotrwałej pracy.

Równocześnie przeprowadzana jest inwentaryzacja emisji tlenków siarki i tlenków azotu za rok 2009, która pozwoli ocenić postępy w redukcji tych emisji i ich zgodność z wymaganiami Traktatu Akcesyjnego. Zebrane dane mogą mieć istotny wpływ na ocenę rozwiązań legislacyjnych przyjętych w aktualnym projekcie ustawy.

Pytanie 3 i 4. Jaki jest stan prac nad projektami ustaw w chwili obecnej? Czy coś się aktualnie dzieje w tej sprawie?

Projekt *ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej* jest obecnie na końcowym etapie uzgodnień międzyresortowych. Uzgodnienia te zostały poprzedzone szerokimi konsultacjami społecznymi z podmiotami będącymi adresatami projektowanych norm prawnych (również z izbami branżowymi i stowarzyszeniami przedsiębiorców). W wyniku tych konsultacji zgłoszono kilkaset merytorycznych uwag, które stanowiły przedmiot analiz i spowodowały konieczność wprowadzenia istotnych zmian w projekcie ustawy. Aktualnie projekt jest dopracowywany pod kątem uwag Rządowego Centrum Legislacji (RCL), dotyczących zgodności z polskim systemem prawnym oraz poprawności redakcji i techniki legislacyjnej (kontrola formalnoprawna), od którego uwagi zostały przekazane w terminie późniejszym niż z innych resortów. Ze względu na wagę, szczególność i przekrojowy charakter tych uwag wymagały one prowadzenia dodatkowych wyjaśnień z RCL. Obecnie planowana jest międzyresortowa konferencja uzgodnieniowa.

Projekt *ustawy o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji SO<sub>2</sub> i NO<sub>x</sub> dla dużych źródeł spalania* był przedmiotem uzgodnień społecznych i międzyresortowych. W dniu 4 maja br. odbyła się międzyresortowa konferencja uzgodnieniowa, na której wypłynęły opisane wyżej rozbieżności w kwestii dodatkowych etatów dla Inspekcji Ochrony Środowiska. Obecnie projekt ustawy zostanie skierowany pod obrady Komitetu do Spraw Europejskich oraz zostanie przesłany do Rządowego Centrum Legislacji.

Pytanie 5. Jakie departamenty i jednostki podległe Ministerstwu Środowiska lub jakie inne resorty zajmują się tymi sprawami?

W Ministerstwie Środowiska prace merytoryczne nad ustawami prowadzone są przez Departament Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery, a w aspekcie formalnoprawnym - przez Departament Prawny. Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji/ Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, jako jednostka podległa Ministrowi Środowiska, stanowi merytoryczne wsparcie w zakresie, w jakim projektowana regulacja

bezpośrednio wiąże się z powierzonymi jej zadaniami. Mając na uwadze interdyscyplinarny charakter projektowanych ustaw i szeroki zakres adresatów tworzonych przepisów, uzgodnienia są prowadzone ze wszystkimi resortami. W szczególności z Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Finansów, a w związku z implementacją prawa unijnego, w prace zaangażowane jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ponadto należy także wskazać Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Główny Inspektorat Ochrony Środowiska.

Z pozdrowieniem



Z up. MINISTRA  
PODSEKRETARZ STANU  
GŁÓWNY KONSERWATOR PRZYRODY

*Janusz Zaleski*

**Do wiadomości:**

Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM