



**Opinia do ustawy**  
**o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji**  
**(druk nr 587)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Opiniowana ustawa wprowadza do krajowego systemu prawnego przepisy, mające na celu stworzenie regulacji o charakterze systemowym, które zapewniłyby wywiązanie się Rzeczypospolitej Polskiej (RP), w szczególności z zobowiązań międzynarodowych w zakresie:

- 1) redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz innych substancji;
- 2) inwentaryzacji emisji tych gazów;
- 3) raportowania ilości zanieczyszczeń uwalnianych do powietrza.

Przedmiotowa ustawa, w związku z faktem posiadania przez RP nadwyżki *"jednostek przyznanej emisji"*, przyznanych zgodnie z Protokołem z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonym w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684), zwanym dalej „Protokołem z Kioto”, określa również zasady obrotu przedmiotowymi jednostkami.

Ustawa stwarza więc mechanizm gospodarowania środkami finansowymi pochodzącymi ze zbycia nadwyżek, umożliwiającą wspieranie działań inwestycyjnych zmierzających do ochrony powietrza oraz ochrony klimatu i przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatycznych.

Opiniowany akt prawny tworzy także ramy prawne do realizacji projektów wspólnych wdrożeń na terytorium RP oraz projektów wspólnych wdrożeń i projektów mechanizmu czystego rozwoju poza terytorium RP.

W zakresie swojej regulacji ustawa dokonuje wdrożenia do polskiego porządku prawnego licznych przepisów prawa wspólnotowego, m.in. następujących dyrektyw:

- 1) dyrektywy 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza (Dz. Urz. UE L 309 z 27.11.2001, str. 22, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 320);
- 2) dyrektywy 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania (Dz. Urz. UE L 309 z 27.11.2001, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 299);
- 3) dyrektywy 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE L 338 z 13.11.2004, str. 18);
- 4) dyrektywy 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady 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)

w szczególności w części dotyczącej osiągania pułapów emisji przez wprowadzenie określonych mechanizmów obejmujących, oprócz możliwości wdrożenia handlu emisjami – ustanowienie lub zaostrzenie standardów emisji, wprowadzenie dopuszczalnych wskaźników emisji lub wprowadzenie systemu bilansowania i dotrzymywania limitów w ramach systemu wskaźnikowo-ekonomicznego.

Omawiana ustawa jest elementem pakietu trzech ustaw, które mają w kompleksowy sposób uregulować kwestie związane z zarządzaniem emisjami substancji do powietrza. Pozostałe akty prawne wchodzące w skład tego pakietu to projektowane:

- ustawa o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz
- ustawa o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>) i tlenków azotu (NO<sub>x</sub>) dla dużych źródeł spalania.

Na mocy ustawy tworzy się Krajowy ośrodek bilansowania i zarządzania emisjami, zwany dalej „Krajowym ośrodkiem”. Wykonywanie zadań Krajowego ośrodka, ustawa powierza Instytutowi Ochrony Środowiska w Warszawie. Ośrodek będzie prowadził Krajowy rejestr jednostek Kioto, a także Krajową bazę o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji. Do zadań Krajowego ośrodka należeć będzie też sporządzanie raportów i prognoz dotyczących wielkości emisji gazów cieplarnianych i innych substancji, opiniowanie

wniosków o wydanie listu popierającego oraz wniosków o wydanie listu zatwierdzającego realizację projektów wspólnych wdrożeń realizowanych na terytorium RP, prowadzenie wykazu projektów wspólnych wdrożeń realizowanych na terytorium RP posiadających listy popierające lub listy zatwierdzające.

Opiniowana ustawa przewiduje także powstanie Krajowego systemu bilansowania i prognozowania emisji, będącego narzędziem do zarządzania emisjami, w ramach którego będą gromadzone, przetwarzane, szacowane, prognozowane, bilansowane i zestawiane informacje o emisjach i wielkościach emisji gazów cieplarnianych i innych substancji.

Ustawa tworzy również system zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, w celu zarządzania krajowymi pułapami emisji oraz zapewnienia ich trwałego nieprzekraczania, ograniczania emisji substancji do wymaganego pułapu, jeżeli krajowe pułapy emisji zostały przekroczone oraz zarządzania niewykorzystanymi częściami krajowych pułapów emisji. W skład systemu zarządzania wchodzi:

- 1) Krajowy system,
- 2) system bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>) i tlenków azotu (NO<sub>x</sub>) dla dużych źródeł spalania, określony w przepisach o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>) i tlenków azotu (NO<sub>x</sub>) dla dużych źródeł spalania,
- 3) wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, określony w przepisach o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych,
- 4) obrót i zarządzanie jednostkami Kioto.

Realizacja programów i projektów związanych z ochroną środowiska, ograniczaniem emisji lub unikaniem emisji gazów cieplarnianych, pochłanianiem oraz sekwestracją dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>), może odbywać się w szczególności w ramach:

- 1) Krajowego systemu zielonych inwestycji,
- 2) projektów wspólnych wdrożeń,
- 3) projektów mechanizmu czystego rozwoju.

W sytuacji przekroczenia krajowego pułapu emisji z mocy ustawy będzie opracowany, a następnie przyjęty przez Radę Ministrów, krajowy plan redukcji emisji, który będzie podstawą dla podjęcia przez ministra właściwego do spraw środowiska działań dotyczących opracowania i przyjęcia, wspólnie z ministrami właściwymi, sektorowych planów redukcji emisji. W przypadku przekroczenia krajowego pułapu emisji, podmioty wymienione w planach będą miały obowiązek ograniczenia emisji substancji szkodliwych.

Zgodnie z opiniowaną ustawą powstanie Krajowy rejestr jednostek Kioto (czyli jednostek poświadczonej redukcji emisji, jednostek przyznanej emisji, jednostek redukcji emisji lub jednostek pochłaniania przyznanej emisji), prowadzony przez Krajowy ośrodek w formie elektronicznej bazy danych.

Określono też zasady obrotu i zarządzania tymi jednostkami, w tym także zawierania umów, których przedmiotem jest obrót jednostkami przyznanej emisji.

Jednostki Kioto mogą być wykorzystywane do wypełnienia zobowiązań redukcyjnych w zakresie emisji gazów cieplarnianych wynikających z Protokołu z Kioto, a także mogą być przedmiotem obrotu międzynarodowego zgodnie z Protokołem z Kioto oraz decyzjami Konferencji Stron Konwencji Klimatycznej służącej jako Spotkanie Stron Protokołu z Kioto lub wykorzystywane w kolejnym okresie rozliczeniowym na zasadach określonych w ustawie.

Jednostki przyznanej emisji mogą być przedmiotem międzynarodowych transakcji, zawieranych zarówno w formie umowy międzynarodowej jak też umowy cywilnoprawnej. Minister właściwy do spraw środowiska będzie mógł zawrzeć umowę sprzedaży jednostek przyznanej emisji w formie umowy cywilnoprawnej, tak jak w przypadku umowy międzynarodowej, dopiero po uzyskaniu zgody Rady Ministrów.

Ponieważ obowiązujący Protokół z Kioto dopuszcza możliwość przenoszenia przyznanych RP w okresie 2008 – 2012 jednostek przyznanej emisji na kolejne okresy rozliczeniowe bez ograniczeń ilościowych, w projekcie ustawy wprowadzono stosowne w tym zakresie uregulowania. Możliwość przenoszenia jednostek redukcji emisji i jednostek poświadczonej redukcji emisji, zgodnie z wymogami Protokołu z Kioto, została natomiast ograniczona maksymalnie do 2,5 % krajowego pułapu emisji gazów cieplarnianych.

Projekt zakłada, iż podstawą podejmowanych przez ministra decyzji w przedmiocie zbycia jednostek będą informacje i dane przekazywane przez Krajowy ośrodek dotyczące oszacowania ilości jednostek przyznanej emisji, które mogą zostać zbyte.

Organem właściwym w sprawach związanych z obrotem jednostkami Kioto będzie minister właściwy do spraw środowiska.

Omawiany akt prawny określa ponadto mechanizm funkcjonowania Krajowego systemu zielonych inwestycji, w ramach którego środki uzyskane ze zbycia w latach 2009–2012 jednostek przyznanej emisji są przeznaczane na dofinansowanie realizacji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) programów lub projektów związanych z ochroną środowiska, w szczególności z ograniczeniem lub unikaniem krajowej emisji gazów cieplarnianych, pochłanianiem lub sekwestracją dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>);
- 2) działań adaptacyjnych do zmian klimatu;
- 3) innych działań związanych z ochroną powietrza.

Wpływy pochodzące ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji będą przekazywane na wyodrębniony rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany "Rachunkiem klimatycznym".

Krajowym systemem zielonych inwestycji zarządza Krajowy operator systemu zielonych inwestycji, zwany „Krajowym operatorem”.

Wykonywanie zadań Krajowego operatora ustawa powierza Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Opiniowana ustawa zawiera ponadto uregulowania dotyczące procedury realizacji projektów wspólnych wdrożeń na terytorium RP, a także realizacji projektów wspólnych wdrożeń poza terytorium RP i projektów mechanizmu czystego rozwoju.

Poza przedstawionymi powyżej najistotniejszymi rozwiązaniami opiniowany akt prawny wprowadza zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska

Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dnia od dnia ogłoszenia

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt opiniowanej ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 1936). W toku prac legislacyjnych w Sejmie ustawą zajmowała się Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Sprawozdanie z prac Komisji (druk sejmowy nr 1978) zawierało 22 wnioski mniejszości. W drugim czytaniu Sejm na 42. posiedzeniu w dniu 21 maja 2009 r. skierował ponownie projekt ustawy do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w celu rozpatrzenia dwóch poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Komisja po rozpatrzeniu poprawek wniosła o ich odrzucenie (druk sejmowy nr 1978 A). W toku trzeciego czytania wszystkie poprawki zostały odrzucone i opiniowana ustawa została uchwalona na 43. posiedzeniu Sejmu w dniu 19 czerwca 2009 r. w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję.

## **III. Uwagi szczegółowe**

### **Uwaga do art. 4 ust. 2**

Przepis dotyczy sposobu finansowania Krajowego ośrodka bilansowania i zarządzania emisjami. Przepis ten stanowi, iż działalność Krajowego ośrodka finansowana jest ze środków pochodzących z opłat i kar pieniężnych pobieranych na podstawie "przepisów o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji oraz na podstawie przepisów o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>) i tlenków azotu (NO<sub>x</sub>) dla dużych źródeł spalania". Wymienione powyżej przepisy (mające być elementem pakietu trzech ustaw, które mają w kompleksowy sposób uregulować kwestie związane z zarządzaniem emisjami substancji do powietrza), jak wynika to z uzasadnienia do projektu rządowego (druk sejmowy nr 1936), znajdują się na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego. Przepis ten zawiera, zatem odesłanie do przepisów niefunkcjonujących jeszcze w systemie prawnym. Ponadto należy zwrócić uwagę, że zgodnie z przywołanym powyżej uzasadnieniem (patrz. str. 5) - "regulacje dotyczące wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz systemu bilansowania emisji z dużych źródeł spalania będą obowiązywać przez **zdefiniowany okres**", będą to zatem "przepisy czasowe", natomiast regulacja dotycząca finansowania Krajowego ośrodka, zgodnie z omawianą ustawą, jest przepisem o charakterze stałym. Powstają wątpliwości, z jakich środków finansowana będzie działalność Krajowego ośrodka, po upływie okresu obowiązywania przywołanych powyżej przepisów.

### **Uwaga do art. 15 ust. 4**

Ust. 4 zawiera szczegółowy zakres przedmiotowy rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa w ust. 2, w związku z powyższym, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, należy go umiejscowić bezpośrednio po przywołanym powyżej ust. 2.

*Propozycja poprawki:*

*- w art. 15 dotychczasowy ust. 4, oznacza się jako ust. 3, a dotychczasowy ust. 3 oznacza się jako ust. 4.*

### **Uwaga do art. 16 ust. 2 pkt 4 lit. b**

Zgodnie z tym przepisem sektorowy plan redukcji emisji powinien zawierać **zaostrzone standardy** emisji substancji, których krajowe pułapy emisji zostały przekroczone, jeżeli **takie** standardy już obowiązują (takie czyli zaostrzone) - z takiej redakcji przepisu wynika, iż określenie "takie standardy" odnosi się do standardów zaostorzonych, o których mowa w pierwszej części tego przepisu.

*Propozycja poprawki:*

- w art. 16 w ust. 2 w pkt 4 w lit. b wyrazy "takie standardy" zastępuje się wyrazami "standardy, o których mowa w lit. a".

**Uwaga do art. 20**

Należy doprecyzować zawarte w tym przepisie odesłanie, które dotyczy tylko obrotu, o którym mowa w art. 18, bowiem art. 19 zawiera jedynie doprecyzowanie, iż obrót następuje na podstawie umowy międzynarodowej lub cywilnoprawnej oraz przez kogo może być zawarta umowa.

*Propozycja poprawki:*

- w art. 20 skreśla się wyrazy "i 19".

**Uwaga do art. 23 ust. 2, art. 25 ust. 3 i 29 ust. 3**

W przywołanych jednostkach redakcyjnych w sposób niejednolity, zamiennie używa się terminu "umowa sprzedaży jednostek przyznanej emisji" lub "umowa zbycia jednostek przyznanej emisji".

**Uwaga do art. 31 ust. 3**

Uwaga o charakterze redakcyjnym

*Propozycja poprawki:*

- w art. 31 w ust. 3 po wyrazach "zawierania umów" dodaje się wyrazy "o udzielenie dotacji".

**Uwaga do art. 42 ust. 2**

Uwaga o charakterze redakcyjnym

*Propozycja poprawki:*

- w art. 42 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. W przypadku gdy wybrano ścieżkę drugą, list zatwierdzający zawiera dodatkowo zobowiązanie do uzyskania pozytywnej oceny raportu, o którym mowa w art. 40 ust. 7 pkt 2, przez Komitet Nadzorujący."

**Uwaga do art. 55**

*Propozycja poprawki:*

- w art. 55, w ust. 14b kropkę po wyrazach "(Dz. U. Nr ..., poz. ...)" zastępuje się średnikiem.

*Mirosław Reszczyński*

*Legislator*