2021.03.19

**UZASADNIENIE**

1. **Potrzeba i cel wydania**

Pierwszym i nadrzędnym celem, jaki realizuje przedmiotowa ustawa o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw* (zwana dalej: „projektem ustawy”), jest konieczność określenia maksymalnych limitów wydatków na kolejne 10 lat obowiązywania przepisów implementujących wymagania określone:

1. dyrektywą 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. *w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy* (zwanej dalej „dyrektywą 2008/50/WE”) w ramach ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. *o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 460),
2. dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/42/WE *w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych w wyniku stosowania rozpuszczalników organicznych w niektórych farbach i lakierach oraz produktach do odnawiania pojazdów, a także zmieniającej dyrektywę 1999/13/WE* oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/WE *w sprawie emisji przemysłowych do polskiego porządku prawnego* w ramach ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1101).

Dodatkowo koniecznym jest zmiana definicji stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza w związku z ostatnimi danymi Głównego Urzędu Statystycznego (zwanego dalej „GUS”), z których wynika, że miasto Legnica, które dotychczas liczyło powyżej 100 tysięcy mieszkańców, a tym samym zgodnie z art. 87 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska stanowiło strefę, w której dokonuje się oceny jakości powietrza, utraciło status miasta pow. 100 000 mieszkańców. Podobna sytuacja może spotkać w przyszłości jeszcze kilka miast w Polsce, które charakteryzują się wysokim stopniem starzenia społeczeństwa oraz stosunkowo wysoką umieralnością. Proponowana zmiana definicji strefy wraz z planowaną po niej zmianą rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza spowoduje uniezależnienie podziału Polski na strefy od danych demograficznych GUS w przypadku miast posiadających około i powyżej 100 000 mieszkańców.

W projektowanej ustawie usunięto także przepisy odwołujące się do przepisów uchylonych w ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. poz. 1211).

Projekt ustawy zmienia również termin przekazania przez zarządy województw do ministra właściwego do spraw klimatu informacji o przyjęciu w drodze uchwały sejmiku województw programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych.

Ponadto proponuje się dodanie w art. 211 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, fakultatywnego upoważnienia dla ministra właściwego do spraw klimatu i środowiska, do wydania rozporządzenia regulującego szczegółowe wymagania dotyczące oceny dotrzymywania granicznych wielkości emisyjnych (BAT AELs) oraz niektórych zasad monitorowania wielkości emisji.

Jednocześnie w ramach projektu ustawy proponuje się uszczelnienie systemu zarządzania jakością powietrza poprzez określenie odpowiedzialności za brak realizacji działań naprawczych określonych w programach ochrony powietrza oraz planach działań krótkoterminowych.

Projekt ustawy wprowadza także zmiany do ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o wspieraniu termomodernizacji i remontów* *oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków*, w związku z nowelizacją tej ustawy z dnia 28 października 2020 r. (Dz. U. poz. 2127).

1. **Uzasadnienie szczegółowe**

**Art. 1**

**Pkt 1 – nadanie nowego brzmienia art. 87 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska**

Zgodnie z projektowaną zmianą brzmienia art. 87 ust. 2 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* odnoszącego się do określenia kategorii stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, wprowadzono dwie kategorie stref, a nie jak dotychczas trzy kategorie. Zaproponowano, że strefy będą stanowić aglomeracje o liczbie mieszkańców powyżej 250 tysięcy mieszkańców (tak jak ma to miejsce dotychczas zgodnie z art. 87 ust. 2 pkt 1) oraz obszary niewchodzące w skład aglomeracji. Pozwoli to uniknąć w przyszłości konieczność pilnej zmiany aktu prawnego, wydawanego na podstawie art. 87 ust. 3 tej ustawy, w ramach którego określane są strefy, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, w związku ze zmianą liczby mieszkańców w danej strefie, którą należy zakwalifikować do innej grupy stref. Tym samym wyeliminuje to ryzyko powstania sytuacji, z jaką mamy aktualnie do czynienia, tj. miasto Legnica przestało być miastem powyżej 100 tysięcy mieszkańców, co jednocześnie powoduje zmianę układu stref w woj. dolnośląskim.

**Pkt 2 - nadanie nowego brzmienia art. 92b ust. 1 i 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska**

W art. 92b ust. 1 i 2 wprowadzono zmianę brzmienia przepisów polegającą na usunięciu odwołania do przepisów art. 91b ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, dotyczących powiadomień o zastosowaniu tzw. derogacji wynikających z dyrektywy 2008/50/WE, których termin obowiązywania zakończył się w dniu 11 czerwca 2011 r., i zostały uchylone w ramach ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

**Pkt 3 - nadanie nowego brzmienia art. 94 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska**

W art. 94 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* zmienia się brzmienie ust. 2. Po zmianie zarząd województwa zobowiązany będzie przekazać do ministra właściwego do spraw klimatu informację o podjętej uchwale sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza oraz planu działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 91 i 92, w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa, a nie jak dotychczas w terminie 14 dni od dnia przyjęcia takiej uchwały.

Zmiana terminu i okoliczności, od której liczony jest ten termin, wynika z faktu zgłaszania przez zarządy województw problemów z dotrzymaniem ustawowego terminu przekazania w ciągu 14 dni informacji o uchwaleniu przez sejmik województwa programu ochrony powietrza do ministra właściwego do spraw klimatu, w związku z brakiem wpływu zarządów województw na termin publikacji uchwały podejmowanej na podstawie art. 91 i 92 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* w dzienniku urzędowym województw.

W związku z powyższym, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom samorządów województw, zmieniono termin obowiązku, o którym mowa w art. 94 ust. 2, i uzależniono go od terminu publikacji uchwały w dzienniku urzędowym województwa. Tym samym, eliminując ryzyko niewywiązania się z tego zadania, skrócono termin przesłania takiej informacji z 14 do 7 dni kalendarzowych.

**Pkt 4 – Wprowadzenie fakultatywnego upoważnienia dla ministra właściwego do spraw klimatu i środowiska do wydania rozporządzenia regulującego kwestie szczegółowe istotne dla realizacji postanowień wynikających z decyzji wykonawczych Komisji ustanawiających konkluzje BAT**

Dodanie w art. 211 ustawy - Prawo ochrony środowiska, fakultatywnego upoważnienia dla ministra właściwego do spraw klimatu, do wydania rozporządzenia regulującego szczegółowe wymagania dotyczące oceny dotrzymywania granicznych wielkości emisyjnych (BAT AELs) oraz niektórych zasad monitorowania wielkości emisji.

Wydanie tego rozporządzenia ma na celu przede wszystkim wskazanie sposobu postępowania z niepewnością pomiarową przy ocenie dotrzymywania wielkości dopuszczalnej emisji wynikających z zastosowania Konkluzji BAT, jak również doprecyzowani zasad uznawania tych wielkości za dotrzymane oraz rozliczania wielkości ewentualnych przekroczeń. Będą to więc sprawy szczególnie istotne (i oczekiwane) z punktu widzenia organów ochrony środowiska oraz prowadzących instalacje .

**Pkt 5 - dodanie po art. 334 ustawy – Prawo ochrony środowiska przepisu** **art. 334a**

W projekcie ustawy, w ramach dodawanego nowego art. 334a, wprowadzono przepisy dotyczące odpowiedzialności za nierealizowanie działań naprawczych określonych w harmonogramach rzeczowo – finansowych programów ochrony powietrza, a także określanych w planach działań krótkoterminowych, przyjmowanych uchwałami sejmików województw, na podstawie art. 91 i 92 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*.

Przepis ten jest analogiczny jak w przypadku art. 334, w którym wprowadzono odpowiedzialność karną za nieprzestrzegania nakazów, zakazów określonych w uchwale sejmiku województwa, o której mowa w art. 96 tej ustawy.

**Art. 2**

W projekcie ustawy, w związku z koniecznością kontynuacji realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 13 kwietnia 2012 r. *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*, implementującej wymagania dyrektywy 2008/50/WE, określono maksymalne limity wydatków sektora finansów publicznych na lata 2022-2031 dla sektora finansów publicznych w ramach środków pochodzących z budżetu państwa, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwanego dalej: „NFOŚiGW”) oraz Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwanych dalej „WFOŚiGW”).

Zauważyć należy jednak, że w stosunku do art. 12 ww. ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r., aktualnie zmianie uległy źródła finansowania zadań zleconych administracji samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej z budżetu samorządu województw na środki rezerwy celowej wojewody.

Tyczy się to zarówno utrzymania 32 etatów ds. jakości powietrza (po 2 etaty w każdym z 16 urzędów wojewódzkich), jak również przygotowania projektów programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, ich aktualizacji oraz sprawozdań okresowych i końcowych z realizacji tych programów i planów.

|  |
| --- |
| Niezmiennym pozostało źródło finansowania zadań, nałożonych ustawą, za które odpowiada minister właściwy do spraw klimatu, i które będą realizowane w ramach dofinansowania ze środków NFOŚiGW. To samo generalnie tyczy się zadań Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, którego zadania będą finansowane z budżetu państwa, przy przeważającym wkładzie środków pochodzących z NFOŚiGW.  Ponadto wyjaśnić należy, że maksymalne limity wydatków sektora finansów publicznych nie uwzględniają kosztów realizacji działań naprawczych, które są określane w ramach programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych. Wynika to bezpośrednio z faktu, że projekt ustawy dotyczy wyłącznie finansowania działań określonych w ustawie z 2012 r. Podkreślić należy, że głównym źródłem finansowania działań naprawczych określanych w programach ochrony powietrza, ze względu na dominujące źródło przekroczeń norm jakości powietrza w Polsce, jakim sektor mieszkaniowy, powinien być Program Priorytetowy *„Czyste Powietrze”*, realizowany przez NFOŚiGW we współpracy z WFOŚiGW oraz z gminami na podstawie podpisywanych porozumień o wspólnej jego realizacji, a także w ramach rządowego Programu *„Stop Smog”*. Ponadto planuje się, że w tym celu wykorzystane zostaną także środki finansowe, które zostaną udostępnione w ramach projektowanej nowej perspektywy finansowej UE na lata 2021 – 2027. W tym miejscu podkreślić należy, że koszty działań naprawczych określonych w ww. programach są nie porównywalnie wyższe od kosztów opracowania samych programów, które stanowią podstawę uchwały sejmiku województwa. Przykładowo, szacunkowy koszt jednego działania naprawczego polegającego na realizacji gminnych programów ograniczania niskiej emisji (PONE) – czyli eliminacji niskosprawnych urządzeń na paliwa stałe do końca 2023 r., określony w programie ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, przyjętego w dniu 28 września 2020 r. uchwałą Nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego, określono na 2 199,6 mln zł. W ramach tego samego programu, w sakli całego województwa, koszt zadania polegającego na termomodernizacji budynków oraz wspieraniu budownictwa energooszczędnego w budownictwie mieszkaniowym do 2023 r. oszacowano na poziomie 5,4 mln zł, koszt termomodernizacji budynków oraz wspieranie budownictwa energooszczędnego w obiektach użyteczności publicznej do końca 2023 r. oszacowano następująco: Aglomeracja Krakowska - 30 mln zł; Tarnów - 20 mln zł; strefa małopolska - 300 mln zł (2 mln zł szacunkowe koszty realizacji działań termomodernizacyjnych dla gminy). |

Wprowadza się mechanizm korygujący, który należy wdrożyć w przypadku przekroczenia lub ryzyka przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków. Nadzór nad monitoringiem limitu wydatków oraz wdrażania mechanizmu korygującego został powierzony ministrowi właściwemu do spraw klimatu.

**Art. 3**

W projekcie ustawy, w art. 3 - który nadaje nowe brzmienie art. 39 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw - proponuje się utrzymanie maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację zadań wynikających z ww. ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. przez Inspekcję Ochrony Środowiska, Inspekcję Handlową, nadzór budowlany oraz Urząd Regulacji Energetyki na tym samym poziomie, jak w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r., , na kolejne 10 lat, tj. lata 2024-2033.

Zadania związane z monitorowaniem limitu wydatków oraz wdrażaniem mechanizmu korygującego zostały powierzone ministrowi właściwemu do spraw klimatu, Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ministrowi właściwemu do spraw budownictwa oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

**Art. 4**

W projekcie ustawy, w ramach dodawanego art. 4, wprowadzone zostaną zmiany do ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o wspieraniu termomodernizacji i remontów* *oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków*, w zakresie dotyczącym przedsięwzięć niskoemisyjnych (programu „Stop Smog”). Podkreślić należy, że ustawa z dnia 28 października 2020 r. *o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw* wprowadziła szereg zmian w ustawie *o wspieraniu termomodernizacji i remontów*. Niektóre konsekwencje tych zmian nie zostały odzwierciedlone w nienowelizowanych przepisach tej ustawy poprzez korekty odesłań (tj. w art. 11c ust. 5 pkt 8 oraz w art. 11d ust. 3 pkt 8, ust. 4, 5 i 11).

Dodatkowo ustawa wprowadza zmianę organu właściwego do wydawania decyzji, o których mowa w art. 22c ust. 5a wskazując bezpośrednio Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako organu właściwego do wydawania decyzji o których mowa w ust. 1 pkt 2.

Koniecznym było także doprecyzowanie przepisów, na podstawie których wydawana jest decyzja dotycząca zwrotu środków, o których mowa w art. 22c ust. 1 pkt 2 ustawy, w sytuacjach określonych z art. 22c ust. 3 ustawy (ust. 5c).

**Art. 5-8**

W projekcie ustawy przewidziano przepisy przejściowe regulujące kwestie intertemporalne związane z wejściem w życie ustawy.

**Art. 9**

Zgodnie z projektem ustawy, ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Wyjątek stanowią przepisy:

1. art. 1 pkt 1 i art. 6, które wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, ze względu na konieczność przeprowadzenia oceny jakości powietrza za 2021 r. w nowym układzie stref, z uwzględnieniem zmiany klasyfikacji miasta Legnicy z strefy miasta powyżej 100 tysięcy mieszkańców na uwzględnienie go w strefie dolnośląskiej,
2. art. 2, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.,
3. art. 3, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

Projekt ustawy nie wpływa na działalność mikro, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

Projekt ustawy nie będzie podlegał opiniowaniu, konsultacjom ani uzgodnieniom z organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.