



STANOWISKO FORUM^{CO2}

w sprawie projektu ustawy dot. Emisji Przemysłowych

przyjęte na IV Kongresie Programowo – Organizacyjnym
FORUM BRANŻOWYCH ORGANIZACJI GOSPODARCZYCH

Koszęcin, 21 czerwca 2011 roku



FORUM^{CO2} zgłasza następujące uwagi oraz wnioski pod adresem **Projektu ustawy o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO₂) i tlenku azotu (NO_x) dla dużych źródeł spalania.**

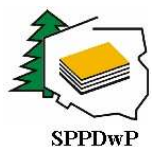


1. Progresywnie wzrastająca opłata zastępcza

Zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/80/WE z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych źródeł spalania paliw, zwaną dalej „Dyrektywa LCP”, od 1 stycznia 2008 r. polski przemysł obowiązują zaostrzone standardy emisji SO₂, NO_x oraz pyłów do powietrza. Na gruncie polskiego systemu prawnego, zagadnienie to reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie standardów emisyjnych z instalacji. Natomiast postanowienia Traktatu Akcesyjnego narzucają zlokalizowanym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej dużym źródłom spalania paliw, wspólne pułapy emisji SO₂ i NO_x. Są to dodatkowe wymagania, które nie wynikają z zapisów samej Dyrektywy LCP i nie dotyczą wszystkich krajów Unii Europejskiej. Oznacza to w praktyce, że standardy emisji SO₂ oraz NO_x przewidziane Dyrektywą LCP są zaniżane przez postanowienia Traktatowe.



Celem wypełnienia przez Rzeczpospolitą Polskę powyższych postanowień traktatowych na przełomie lat 2005-2010 podejmowane były najróżniejsze prace legislacyjne, których zwińczeniem jest projekt ustawy o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO₂) i tlenku azotu (NO_x) dla dużych źródeł spalania.



SPPDwP

Projekt zakłada, że operator dużego źródła energetycznego spalania będzie zmuszony do rozliczania się z emisji SO₂ i NO_x według zasady *ex-post*, na podstawie rzeczywistych wielkości produkcji i emisji z roku poprzedniego. Będzie on dysponował uprawnieniami do emisji na poziomie wynikającym z



Stowarzyszenie Przemysłu Wapienniczego
www.wapco-ifta.pl



Związek Producentów
Ceramiki Budowlanej

ZWIĄZEK PRACODAWCÓW
POLSKIE SZKŁO

POLISH GLASS MANUFACTURERS FEDERATION



jego rzeczywistej produkcji pomnożonej przez średni z poprzedniego roku krajowy wskaźnik emisji SO₂ lub NO_x. Natomiast, obowiązujący wskaźnik zostanie podany przez ministra właściwego ds. środowiska jako wielkość obliczona z podzielenia wielkości obowiązującego dla danego roku pułapu emisji i sumarycznych rzeczywistych wielkości produkcji energii elektrycznej i ciepła. Kardynalną zasadą będzie równanie do średniej krajowej, co oznacza, że z roku na rok, ze względu na stopniowe i liniowe obniżanie się pułapu emisji, przy prawdopodobnym wzroście PKB do 2015 r., obowiązujący wskaźnik będzie spadał (w efekcie dopuszczalne stężenia emisji SO₂ i NO_x będą ulegały obniżeniu). W takiej sytuacji, gdy operator dużego źródła energetycznego spalania będzie miał więcej uprawnień do emisji, niż wynikałoby to z jego rzeczywistej emisji, będzie on mógł takie uprawnienia sprzedać. Natomiast w sytuacji, gdy z obliczeń wyniknie, że emisja była wyższa od liczby posiadanych uprawnień, operator dużego źródła energetycznego spalania będzie zmuszony do ich zakupu. Przy czym należy zauważyć, że jedynie część energetyki zawodowej będzie dysponowała nadwyżkami uprawnień SO₂ i NO_x, tym samym z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, iż rynek uprawnień będzie „martwy”. Z drugiej strony, jeśli operator dużego źródła energetycznego spalania nie będzie miał zbilansowanej emisji (tj. nie przedłoży do umorzenia takiej ilości uprawnień, jaka odpowiada rzeczywistej emisji określonej w rocznym raporcie), to będzie on zmuszony do poniesienia opłaty zastępczej.

W tym kontekście budzi zastrzeżenie wysokość opłaty zastępczej na poziomie 5 PLN. Pożądanym jest progresywne określenie stawki opłaty. Przemawia za tym fakt, że jej wysokość powinna w jak najmniejszym stopniu wpływać na konkurencyjność towarów wytwarzanych przez polskiego przedsiębiorcę, obarczonego kapitałochłonnymi procesami inwestycyjnymi w zakresie dostosowania posiadanych dużych źródeł energetycznego spalania do zaostrzonych standardów emisyjnych przewidzianych dyrektywą 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), zwana dalej „Dyrektywą IED”.

2. Kwalifikacja opłaty zastępczej w poczet kosztów inwestycyjnych

W kontekście ww. uwag zasadnym jest wprowadzenie do Projektu rozwiązań o charakterze probacyjnym, jak ma to miejsce na gruncie instytucji odraczania administracyjnych kar pieniężnych w świetle ustawy Prawo ochrony środowiska (vide art. 316 Ustawy i następne).

Probacja jest instytucją prawa karnego prezentującą katalog środków wolnościowych o charakterze warunkowym, polegającym na poddaniu sprawcy określonej próbie i obrazującą ideę niewykonywania w części, całości lub nawet nie orzekania kary mimo ustalenia popełnienia czynu karalnego. Ma to na celu poddanie sprawcy próbie mającej potwierdzić pozytywną prognozę jego przyszłego zachowania się, odzwierciedlającą oparte na należyte uzasadnionych podstawach przeświadczenie organu orzekającego, że sprawca na drogę przestępstwa nie wróci.

FORUM^{CO2} BRANŻOWYCH ORGANIZACJI GOSPODARCZYCH

Oznacza to, że elementem „sine qua non” art. 316 i nast. Ustawy jest samowolne zobligowanie przedsiębiorcy do usunięcia naruszenia w postaci przekraczania standardów emisji SO₂ i NO_x.

Zgodnie z art. 317 Ustawy termin płatności może być odroczone wyłącznie na okres niezbędny do zrealizowania przedsięwzięcia, na podstawie którego zostanie usunięte naruszenie w postaci przekraczania standardów emisji SO₂ i NO_x, przy zastrzeżeniu, że nastąpi to w okresie nie dłuższym niż 5 lat od dnia złożenia wniosku o odroczenie terminu płatności administracyjnej kary pieniężnej. Natomiast, w świetle art. 318 ust. 3 Ustawy do przedmiotowo istnych elementów wniosku należy:

- wskazanie wysokości administracyjnej kary pieniężnej, o której odroczenie terminu płatności występuje przedsiębiorca,
- opis przedsięwzięcia, które przyczyni się do usunięcia naruszenia w postaci przekraczania standardów emisji SO₂ i NO_x,
- harmonogram realizacji przedsięwzięcia ze wskazaniem etapów nie dłuższych niż 6 miesięcy.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska podejmuje suwerenną decyzję o akceptacji wniosku, dysponując prawem zażądania od wnioskodawcy dodatkowych wyjaśnień, jeżeli istnieją zastrzeżenia co do możliwości sfinansowania przez niego planowego przedsięwzięcia. Jedynym ograniczeniem jest nie spełnianie przez przedsiębiorcę wymagań przewidzianych Ustawą. Sytuacja taka obliuguje wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do odrzucenia wniosku. Dobitnie wskazuje na to treść art. 318 ust. 6 ustawy *„właściwy organ, w drodze decyzji, odmawia odroczenia terminu płatności opłaty lub kary, jeżeli nie są spełnione warunki odroczenia określone ustawą”*. Należy jednak dodać, iż sens powyższych postanowień odzwierciedla dopiero istotę probacji, gdy rozważymy korzyści wynikające z zrealizowania przedsięwzięcia przez przedsiębiorcę. Ustawodawca stanowi, że pozytywnym aspektem zrealizowania przez niego przedsięwzięcia, które przyczyni się do usunięcia naruszenia w postaci przekraczania standardów emisji SO₂ i NO_x będzie obowiązkowe zmniejszenie odroczonej administracyjnej kary pieniężnej o sumę środków własnych wydanych na zrealizowane przedsięwzięcie. Decyzją tą jest zwiany wojewódzki inspektor ochrony środowiska (vide art. 319 ust. 1 Ustawy).

Wprowadzenie powyższego rozwiązania do Projektu, byłoby rozwiązaniem motywującym przedsiębiorców do szybkiego realizowania przedsięwzięć, które przyczynią się do usunięcia naruszenia w postaci przekraczania standardów emisji SO₂ i NO_x, wiedząc, że opłaty zastępcze zostaną zakwalifikowane w poczet kosztów inwestycyjnych. Ponadto, instrument taki odzwierciedlałby koncepcję równoważonego rozwoju, która stanowi o potrzebie pogodzenia zachowania obecnego środowiska i jego poprawy z jednoczesnym przyjęciem koncepcji ciągłego

rozwoju, która obrazuje filozofie trwale utrzymujących się stanów z ideą kontynuowanych i ukierunkowywanych procesów. Tym samym, kluczem staje się odpowiednie sterowanie procesami gospodarczymi względem szeroko pojętej przyrody, mając na uwadze, że cele te powinny być osiągnięte indywidualnie do panujących warunków społeczno-ekonomicznych w danym państwie. W takim duchu należy też odczytywać art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. proklamujący zasadę zrównoważonego rozwoju, jako instrumentu determinującego wszystkie działania administracji państwowej.

3. Ograniczenie dostaw gazu

W świetle „kryzysu gazowego”, jaki miał miejsce z początkiem 2009 r. (nastąpiło całkowite wstrzymanie dostaw gazu ziemnego przez Ukrainę do Polski, Bułgarii, Grecji, Macedonii, Chorwacji oraz Bośni i Hercegowiny) oraz uzależnienia Polski od dostaw gazu ziemnego z zachodu, z niepokojem należy ocenić postanowienia Projektu, które nie przewidują odstępstwa w zakresie nie uwzględniania w bilansie rocznym okresów o charakterze nadzwyczajnym, np. wprowadzenia dziesiątego stopnia ograniczenia dostaw gazu ziemnego (zgodnie z art. 54 ust. 1-2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym* w następujących przypadkach mogą być wprowadzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części na czas oznaczony, ograniczenia w poborze gazu ziemnego:

- 1) zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa,
- 2) nieprzewidzianego wzrostu zużycia gazu ziemnego przez odbiorców,
- 3) wystąpienia zakłóceń w przywozie gazu ziemnego,
- 4) awarii w sieciach operatorów systemów gazowych,
- 5) zagrożenia bezpieczeństwa funkcjonowania sieci gazowych,
- 6) zagrożenia bezpieczeństwa osób,
- 7) zagrożenia wystąpieniem znacznych strat materialnych,
- 8) konieczności wypełnienia przez RP zobowiązań międzynarodowych,

zważywszy, że ograniczenia te polegają na ograniczeniu maksymalnego godzinowego i dobowego poboru gazu ziemnego). Natomiast, sposób wprowadzenia ograniczeń określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 2007 r. *w sprawie sposobu i trybu wprowadzenia ograniczeń w poborze gazu ziemnego*. Zgodnie z nim, dziesiąty stopień zasilania odpowiada minimalnej godzinowej i dobowej ilości gazu ziemnego pobieranej przez odbiorcę w danym punkcie wyjścia z systemu gazowego, nie powodującej zagrożenia bezpieczeństwa osób ani uszkodzenia lub zniszczenia obiektów technologicznych. Zasadność takiego rozwiązania

FORUM^{CO2} BRANŻOWYCH ORGANIZACJI GOSPODARCZYCH

rozstrzygają nie tylko ww. względy bezpieczeństwa energetycznego, ale również postanowienia Dyrektywy IED. Stanowi ona, że w przypadku instalacji spalania wielopaliwowego organ administracji państwowej może udzielić odstępstwa, maksymalnie na 6 miesięcy, od obowiązku przestrzegania dopuszczalnych wielkości emisji SO₂, w odniesieniu do instalacji spalania, w której w tym celu normalnie wykorzystuje się paliwo o małej zawartości siarki, w przypadku gdy operator nie jest w stanie przestrzegać dopuszczalnych wartości emisji z powodu braku paliwa o małej zawartości siarki, wynikającego z poważnych niedoborów na rynku. Inaczej przedstawia się sytuacja instalacji spalania opalanych tylko gazem. W takim przypadku organ administracji państwowej może udzielić odstępstwa od obowiązku przestrzegania dopuszczalnych wartości wielkości emisji SO₂, NO_x i pyłów, gdy instalacja spalania musi wyjątkowo uciekać się do wykorzystania innych paliw niż gazowe z powodu nagłego zakłócenia w dostawie gazu i z tego powodu musiałaby być wyposażona w urządzenie do oczyszczania gazów odlotowych. Okres, na jaki odstępstwo może być udzielone nie może przekraczać 10 dni, chyba że istnieje nadrzędna potrzeba utrzymania dostaw energii.



Andrzej Werkowski
Przewodniczący FORUM^{CO2}

FORUM^{CO2} – organizacja powołana do życia 2 czerwca 2005 roku, jednocząca na płaszczyźnie programowej energochłonne sektory przemysłu oraz sektor ciepłownictwa, wytwarzające blisko 20% PKB oraz tworzące ponad 500 tysięcy miejsc pracy.