

Uwagi do projektów aktów prawnych dotyczących wymagań jakościowych dla paliw stałych

W związku z informacją zamieszczoną na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji (RCL)¹, poniżej przedstawione zostały uwagi Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw² (dalej jako: „projekt nowelizacji ustawy paliwowej”), a także do projektu rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych³ (dalej jako: „projekt rozporządzenia paliwowego”).

1. Uwagi ogólne

Projekt rozporządzenia paliwowego jest w stu procentach zbieżny z szeroko krytykowanym, przygotowanym przez poprzednie Ministerstwo Gospodarki projektem rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, który w lipcu 2015 r. został przedstawiony Komisji Europejskiej⁴ na podstawie przepisów o notyfikacji tzw. przepisów technicznych⁵.⁶ W związku z powyższym, proponowane obecnie przez Ministerstwo Energii zmiany należy

¹ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12294812/12412126/12412128/dokument271656.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

² <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294812> (dostęp 07.02.2017 r.).

³ <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294809> (dostęp 07.02.2017 r.).

⁴ Por. <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2015&num=389> (dostęp 07.02.2017 r.).

⁵ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

⁶ Komisja wydała wówczas tzw. milczącą zgodę na wejście w życie projektowanego rozporządzenia, jednak nigdy nie zostało ono podpisane przez Ministra Gospodarki (Energii).

uznać za nieadekwatne w stosunku do zasadniczego celu regulacji, jakim powinna być poprawa jakości powietrza w Polsce. Wynika to w szczególności z następujących powodów:

- W przypadku niektórych rodzajów paliw stałych wymogi jakościowe określone w finalnej wersji ww. projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki z lipca 2015 r. uległy obniżeniu w stosunku do pierwotnej treści projektu ze stycznia 2015 r.⁷ Tymczasem już pierwszy projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki był mocno krytykowany w toku uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych. Zgłaszane zastrzeżenia dotyczyły zwłaszcza wymagań w zakresie maksymalnej zawartości popiołu. W szczególności, ówczesne Ministerstwo Środowiska wskazywało, że „dopuszczenie do obrotu dla sektora indywidualnych gospodarstw mułów, flotokoncentratów, mialów o wysokiej zawartości popiołu(...) będzie powodować wysoką emisję pyłu i WWA”⁸ (czyli wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, do których zaliczany jest zwłaszcza rakotwórczy i mutagenny benzo(a)piren).
- W 2015 r. Ministerstwo Środowiska jednoznacznie wskazywało, że przyjęcie takiego rozporządzenia paliwowego „nie przyczyni się do uzyskania zakładanego efektu, jakim(...) jest wyeliminowanie paliw stałych, które mają negatywny wpływ na emisyjność pieców węglowych”, a także, że rozporządzenie „w obecnej wersji nie przyczyni się do poprawy stanu środowiska, ograniczenia tzw. niskiej emisji i ochrony zdrowia”⁹. Zaproponowane wówczas parametry paliw stałych kwestionował też Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla (IChPW), który w 2015 r. wnioskował o „odrzućenie” projektu rozporządzenia w proponowanym kształcie „w całości”¹⁰. Dodatkowo, organizacje społeczne trafnie zwracały uwagę na fakt, że zaproponowane wymogi nie wykluczałyby z obrotu praktycznie żadnego z produktów oferowanych przez górnictwo węgla kamiennego¹¹.
- Uzasadnienie do konsultowanego obecnie projektu rozporządzenia paliwowego stanowi, że proponowane parametry jakościowe paliw stałych „są wynikiem kompromisu pomiędzy najlepszym węglem, jaki powinien być dostarczany do odbiorcy końcowego, a możliwościami zaspokajania popytu przez producentów węgla w Polsce”¹², nie odnosząc się przy tym w ogóle do aspektów zdrowotnych lub środowiskowych. Tym samym interes producentów węgla został postawiony ponad interesem całości społeczeństwa. W rezultacie tego „kompromisu”, zaproponowane w projekcie rozporządzenia paliwowego wymogi jakościowe będzie spełniał niemal każdy sortyment węgla kamiennego. Tytułem przykładu, w Ocenie Skutków Regulacji

⁷ Por. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272281/12272282/dokument146827.pdf> oraz <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272303/dokument177261.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

⁸ Zob. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272275/12272278/dokument151229.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Por. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272281/12272284/dokument151240.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

¹¹ Por. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272281/12272284/dokument151245.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

¹² Zob. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//567/12294809/12412027/12412028/dokument271663.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

(OSR) do projektu rozporządzenia paliwowego wskazano, że proponowanych obecnie norm nie spełniałoby około 6,8% miałów. Co więcej, w OSR do projektu nowelizacji ustawy paliwowej wskazano jedynie – w trybie przypuszczającym – że proponowane działania „mogą przyczynić się”¹³ (a nie że proponowane działania przyczynią się) do redukcji niskiej emisji.

Niezależnie od konieczności zaostrożenia wymagań jakościowych dla paliw stałych, w pierwszej kolejności znacznie dalej idącej nowelizacji wymagałaby jednak sama ustawa paliwowa¹⁴ (lub, ewentualnie, także niektóre inne ustawy¹⁵). Zmiany, które postuluje w projekcie nowelizacji ustawy paliwowej Ministerstwo Energii mają w przeważającej mierze charakter legislacyjny (w szczególności zmiany te wydają się mieć na celu, zresztą z wątpliwym skutkiem, uporządkowanie relacji pomiędzy zakresami pojęć „paliwo” oraz „paliwo stałe”). Tymczasem obecnie obowiązujące przepisy ustawy paliwowej budzą szereg jeszcze innych wątpliwości, które nie zostały w ogóle zaadresowane w przedstawionym do konsultacji projekcie jej nowelizacji. Kwestie te, wraz z propozycjami odpowiednich rozwiązań legislacyjnych, zostały przedstawione w pkt 2 niniejszych uwag.

2. Uwagi szczegółowe

2.1. Cel regulacji

W związku z faktem, że przedmiotowe projekty stanowią element rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM) w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokiego stężenia zanieczyszczeń powietrza¹⁶, wątpliwości budzą obecnie obowiązujące przesłanki ustawowe, wyznaczające tak konieczność określenia wymagań jakościowych dla paliw stałych, jak i wytyczne, którymi jest obowiązany kierować się Minister Energii przy wydawaniu rozporządzenia paliwowego.

Wydaje się bowiem, że bardziej adekwatnym celem określenia wymagań jakościowych dla paliw stałych wprowadzanych do obrotu – w miejsce obecnych: ochrony środowiska, wpływu na zdrowie ludzi oraz interesów konsumentów¹⁷ – byłoby „zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie i życie ludzi oraz na środowisko”. Takie przesłanki byłyby tożsame z zakresem art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁸ (dalej jako: „POŚ”), który stanowi podstawę prawną do wydawania tzw. uchwał antysmogowych. Proponowane rozwiązanie wydaje się być uzasadnione komplementarnym charakterem przedmiotowych instrumentów normatywnych (ustawa paliwowa dotyczy wprowadzania paliw do obrotu, a przepisy wydawane na podstawie POŚ – stosowania tych paliw), a także nadrzędnymi interesami prawnymi, które powinny chronić konsultowane regulacje, tj. zdrowiem i życiem ludzi oraz szeroko rozumianym interesem środowiska

¹³ Por. OSR do projektu nowelizacji ustawy paliwowej, s. 3.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1928.

¹⁵ Zob. szerzej poniżej.

¹⁶ Zob. <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/rekomendacje-komitetu-ekonomicznego-rady-ministrow-w-sprawie-dzialan.html> (dostęp 07.02.2017 r.).

¹⁷ Por. art. 3a ust. 1 ustawy paliwowej.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.

naturalnego (które to wartości nie zawsze muszą iść w parze z „intereseem konsumentów”, wskazanym w aktualnym brzmieniu art. 3a ust. 1 ustawy paliwowej¹⁹).

W związku z powyższym, zasadny wydaje się być również postulat, aby Minister Energii był ustawowo obowiązany określić, w drodze rozporządzenia, wymagania jakościowe dla paliw stałych w porozumieniu z Ministrem Środowiska. Ponadto, konieczna byłaby odpowiednia zmiana przesłanek, które mają być brane pod uwagę przy określaniu wymagań jakościowych dla paliw stałych (wymienionych w art. 3a ust. 2 ustawy paliwowej) – z „doświadczeń w stosowaniu paliw stałych, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia emisji gazów cieplarnianych” na „konieczność przeciwdziałania zanieczyszczeniom oraz ograniczenia emisji gazów lub pyłów do powietrza” (ponieważ w przypadku niskiej emisji największą uciążliwość środowiskową stanowi właśnie emisja zanieczyszczeń).

Takie rozwiązanie pozwoliłoby wpisać się przedmiotowym regulacjom w, coraz szerszy, system unormowań z zakresu ochrony powietrza i w konsekwencji – mogłoby przyczynić się do realizacji prawnie wiążących Polskę celów prawa ochrony powietrza Unii Europejskiej (określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy²⁰ oraz w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu²¹).

Chociaż już obecnie głównym celem ustawy paliwowej jest ograniczenie negatywnych skutków oddziaływania paliw na środowisko oraz zdrowie ludzi²², to z drugiej strony obowiązujący zakres przedmiotowy ustawy paliwowej jest zasadniczo ograniczony do monitorowania i kontrolowania jakości paliw. W związku z tym, należy zasygnalizować również wątpliwość, czy w istocie przepisy regulujące zasady obrotu paliwami stałymi (w tym ewentualne przepisy dotyczące zakazu wprowadzania do obrotu detalicznego niektórych paliw stałych²³) nie powinny znaleźć się w innej ustawie (np. w POŚ).

2.2. Zakres przedmiotowy regulacji

Ustawa paliwowa posługuje się niezdefiniowanym pojęciem „instalacji energetycznego spalania”, w związku z czym nie jest jasne, jakie rodzaje paliw i o jakim przeznaczeniu mają podlegać systemowi monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych, o którym mowa w ustawie paliwowej. W szczególności nie jest jasne, czy systemem tym miałyby być objęte także paliwa stałe przeznaczone do stosowania w, podlegającej odrębnym normom emisyjnym, energetyce zawodowej i przemysłowej (jak stanowi chociażby uzasadnienie do

¹⁹ Należy przy tym zaznaczyć, że uchwała antysmogowa jest bardziej elastycznym instrumentem prawnym aniżeli obecne uregulowania dotyczące systemu kontrolowania i monitorowania jakości paliw stałych; w szczególności, taka uchwała może wprost określać rodzaje lub jakość paliw, których stosowanie jest zakazane (na obszarze całego lub części województwa). Zob. art. 96 ust. 6 pkt 3 POŚ.

²⁰ Dz. U. UE L z 2008 r. Nr 152, s. 1, z późn. zm.

²¹ Dz. U. UE L z 2005 r. Nr 23, s. 3, z późn. zm.

²² Por. art. 1 ust. 1 tiret pierwsze ustawy paliwowej.

²³ Zob. szerzej poniżej.

konsultowanego projektu rozporządzenia paliwowego), czy też przedmiotowa regulacja ma odnosić się wyłącznie do paliw przeznaczonych do stosowania w sektorze komunalno-bytowym (na co z kolei wskazywałoby literalne brzmienie obowiązujących przepisów ustawy paliwowej, które odwołują się do „interesów konsumentów”²⁴). Należy przy tym zaznaczyć, że w innych państwach członkowskich UE określone parametry węgla dotyczą paliw przeznaczonych do odbioru indywidualnego²⁵.

W związku z powyższym, pojęcie „instalacja energetycznego spalania” należałoby konsekwentnie zastąpić pojęciem „instalacja”, zdefiniowanym w art. 3 pkt 6 POŚ. W konsekwencji, do słowniczka ustawowego ustawy paliwowej powinna zostać dodana definicja instalacji, która odsyłałaby do ww. definicji z POŚ.

Ponadto, obrzmienie ustawy paliwowej (w art. 1 ust. 2) nie przesądza, jakie ma być przeznaczenie paliw stałych objętych określonym w ustawie systemem kontrolowania ich jakości. W związku z faktem, iż instalacje o charakterze zawodowym lub przemysłowym mają indywidualnie określone standardy emisyjne, precyzowane w danym pozwoleniu zintegrowanym albo pozwoleniu na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza²⁶, celowe wydaje się, aby zakres przedmiotowy konsultowanych regulacji, w odniesieniu do paliw stałych, obejmował wyłącznie paliwa stałe przeznaczone do stosowania w instalacjach niewymagających ww. pozwoleń emisyjnych (tj. w ramach tzw. zwykłego korzystania ze środowiska²⁷ albo w instalacjach wymagających odpowiedniego zgłoszenia²⁸), czyli w szeroko rozumianym sektorze komunalno-bytowym.

2.3. Korelacja przepisów ustawy i rozporządzenia paliwowego

Na podstawie obecnie obowiązującej delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia paliwowego (z art. 3a ust. 2 ustawy paliwowej), Minister Energii jest upoważniony jedynie do „określenia wymagań jakościowych dla paliw stałych”. W związku z tym, rozporządzenie to nie może zawierać postanowień całkowicie zakazujących wprowadzania do obrotu danego rodzaju paliw. Rozporządzenie paliwowe nie powinno również zawierać postanowień różnicujących wymagania jakościowe dla tego samego rodzaju paliw stałych, w oparciu o miejsce jego zastosowania.

Ta ostatnia uwaga dotyczy przewidzianego w projekcie rozporządzenia paliwowego rozróżnienia wymagań jakościowych dla niektórych paliw na przeznaczone do spalania w instalacjach o mocy mniejszej i nie mniejszej niż 1 MW²⁹. Takie rozróżnienie może skutkować uznaniem rozporządzenia paliwowego za wykraczające poza zakres

²⁴ Por. art. 3a ust. 1 ustawy paliwowej. Zgodnie z art. 221 kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, z późn. zm.), za konsumenta uważa się natomiast jedynie osobę fizyczną (obywatela) dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

²⁵ Za Najwyższą Izbą Kontroli – por.

<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272281/12272284/dokument151245.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

²⁶ O których mowa odpowiednio w art. 181 ust. 1 pkt i 2 POŚ.

²⁷ O którym mowa w art. 4 ust. 3 POŚ.

²⁸ O którym mowa w art. 152 ust. 1 POŚ.

²⁹ Zob. tab. 6-9 z projektu rozporządzenia paliwowego.

upoważnienia ustawowego, a ewentualna podstawa do takiego rozróżnienia powinna znaleźć się w samej ustawie.

Ponadto, ustawa obejmuje definicją legalną paliwa stałego wyłącznie niektóre kategorie paliw stałych, które są przedmiotem obrotu na rynku³⁰. Na skutek takiego zabiegu zarówno ustawa, jak i wydane na jej podstawie rozporządzenia nie znajdują zastosowania do paliw stałych innych aniżeli te wskazane w art. 2 ust. 1 pkt 4a ustawy. W konsekwencji, inne kategorie paliw stałych będą mogły być wprowadzane do obrotu niezależnie od ich parametrów jakościowych.

Wątpliwości budzi także interpretacja przedstawiona w uzasadnieniu i OSR do projektu rozporządzenia paliwowego, zgodnie z którą wykreślenie tabeli określającej wymagania jakościowe dla danego rodzaju paliw powoduje skutek w postaci zakazu wprowadzania takich paliw do obrotu. W szczególności, art. 7 ust. 8 ustawy paliwowej stanowi jedynie, że „zabrania się wprowadzania do obrotu(...) paliw stałych niespełniających wymagań jakościowych w przepisach wydanych na podstawie art. 3a ust. 2” (czyli norm mających być zawartych w konsultowanym obecnie rozporządzeniu paliwowym). Wydaje się zatem, że w przypadku wykreślenia którejs z tabel z projektu rozporządzenia paliwowego (choćby w przypadku, postulowanego w ramach konsultacji publicznych projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki z 2015 r., wykreślenia tabel zawierających wymagania jakościowe dla mułów oraz flotokoncentratów o wymiarze ziarna 0-1 mm), dla przewidzianej ówczesznie w takiej tabeli/tabelach kategorii paliw stałych nie zostaną określone żadne wymagania jakościowe, a co za tym idzie – paliwa te będą mogły być w dalszym wprowadzane do obrotu, niezależnie od ich jakości.

W związku z powyższym, pewniejszym legislacyjnie rozwiązaniem byłoby ustanowienie ustawowego zakazu wprowadzania do obrotu detalicznego niektórych, najgorszych rodzajów paliw stałych³¹.

Ponadto, należałoby postulować ujednoczenie terminologii, którą posługuje się projekt rozporządzenia paliwowego z treścią art. 2 ust. 1 pkt 4a ustawy paliwowej, gdyż nazewnictwo poszczególnych tabel z projektu rozporządzenia zawiera pojęcia, które nie są zdefiniowane w samej ustawie (takie jak „antracyt” lub „miały”). Usunęłyby to przynajmniej część wątpliwości interpretacyjnych co do faktycznego zakresu obowiązywania przepisów dotyczących systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych.

2.4. Katalog paliw stałych

Uzupełnienia wymaga słowniczek ustawy paliwowej. W szczególności – z uwagi na fakt, iż definicja paliwa stałego z art. 2 ust. 1 pkt 4a ustawy zawiera wyliczenie o charakterze enumeratywnym – konieczne jest poszerzenie przedmiotowej definicji co najmniej o, nieobjęty nią na gruncie aktualnego stanu prawnego, węgiel brunatny.

³⁰ Zob. szerzej poniżej.

³¹ Zob. szerzej poniżej.

Należałoby również postulować dodanie do ustawy paliwowej definicji paliwa mieszanego, które powinno zostać zdefiniowane jako mieszanka paliwa stałego i biomasy lub biopłynów w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii³² (dalej jako: „ustawa o OZE”), lub paliw w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy paliwowej (lub paliw stałych wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 4a tej ustawy). To ostatnie zastrzeżenie nie dotyczy – zdefiniowanych wprost jako paliwa stałe w art. 2 ust. 1 pkt 4a lit. a – peletów zawierających co najmniej 90% węgla kamiennego. Konsekwencją wskazanych zmian byłaby konieczność dodania do słowniczka ustawowego pojęć biomasy oraz biopłynów (definicje te powinny odsyłać do odpowiednich definicji zawartych w ustawie o OZE).

2.5. Paliwa stałe (nie)przeznaczone do stosowania w sektorze komunalno-bytowym

Zarówno na gruncie aktualnie obowiązującego stanu prawnego, jak i w projekcie nowelizacji ustawy paliwowej brak jest ustawowego zakazu wprowadzania do obrotu detalicznego paliw takich jak węgiel brunatny, muły węglowe, flotokoncentraty lub różnego rodzaju paliwa mieszane. Ponieważ paliwa te, ze względów technicznych, nie są przystosowane do stosowania w sektorze komunalno-bytowym, zasadnym i skutecznym rozwiązaniem byłoby ustanowienie ustawowego zakazu wprowadzania wskazanych paliw do obrotu detalicznego.

Postulat ten jest zgodny z wcześniejszymi rekomendacjami zarówno IChPW³³, jak i organizacji społecznych³⁴. Uzasadnienie przedmiotowego rozwiązania stanowi fakt bardzo wysokiej emisyjności węgla brunatnego, flotokoncentratów lub mułów węglowych, jeżeli są one stosowane w indywidualnych instalacjach (zwłaszcza w gospodarstwach domowych).

Podobnie, na poziomie ustawowym powinno zostać zabronione wprowadzanie do obrotu detalicznego paliw mieszanych³⁵. Przyjęcie innego rozwiązania stwarzałoby możliwość obchodzenia przepisów ustawy paliwowej. Po dodaniu do węgla kamiennego domieszki innego paliwa można by bowiem skutecznie argumentować, że takie zmieszane paliwo nie stanowi już paliwa stałego w rozumieniu taksatywnej definicji z art. 2 ust. 1 pkt 4a ustawy paliwowej, a w konsekwencji – że paliwo to nie podlega normom jakościowym określonym zgodnie z art. 3a ust. 2 tej ustawy.

Mając na uwadze zaproponowane powyżej zawężenie zakresu przedmiotowego systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych, wymienione paliwa byłyby możliwe do stosowania w energetyce zawodowej lub przemysłowej. Ponadto, stosowanie tych kategorii paliw powinno być w dalszym ciągu, w drodze wyjątku, możliwe w działalności badawczej.

Postulowany zakaz wprowadzania do obrotu detalicznego niektórych kategorii paliw stałych teoretycznie mógłby zostać wprowadzony do ustawy paliwowej, której głównym celem jest

³² Dz. U. z 2015 r. poz. 478, z późn. zm.

³³ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272281/12272284/dokument151240.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

³⁴ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272281/12272284/dokument151245.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

³⁵ Za wyjątkiem ww. peletów zawierających co najmniej 90% węgla kamiennego.

ograniczenie negatywnych skutków oddziaływania paliw na środowisko oraz zdrowie ludzi. Ponieważ jednak zakres przedmiotowy ustawy paliwowej został ograniczony do monitorowania i kontrolowania jakości paliw, należałoby także wziąć pod rozwagę alternatywne rozwiązanie w postaci wprowadzenia przedmiotowego zakazu do innego aktu normatywnego, np. do POŚ³⁶.

2.6. Termin określenia wymagań jakościowych dla paliw stałych

Na gruncie aktualnie obowiązującego stanu prawnego brak jest ustawowego terminu do wydania rozporządzeń z zakresu monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych. Rozporządzenia, które miały (*de facto* muszą) zostać wydane na podstawie art. 3a ust. 2, art. 19b oraz art. 26b ustawy paliwowej³⁷, choć zostały notyfikowane Komisji Europejskiej, a następnie zostały przez nią zaakceptowane, ostatecznie nigdy nie zostały przyjęte i opublikowane w Dzienniku Ustaw. Konsekwencją takiego stanu rzeczy stanowi natomiast chociażby możliwość dalszego, całkowicie legalnego wprowadzania do obrotu detalicznego flotokoncentratów lub mułów węglowych.

Zasadne wydaje się być zatem dodanie do ustawy paliwowej konkretnego terminu na określenie po raz pierwszy przez Ministra Energii wymagań jakościowych dla paliw stałych. Rozporządzenie to powinno zacząć obowiązywać przed rozpoczęciem kolejnego sezonu grzewczego.

Termin na wydanie tego rozporządzenia wskazany w ww. rekomendacjach KERM (tj. do końca pierwszego kwartału 2017 r.) należy uznać za nierealistyczny, zwłaszcza że wymagający zmian projekt rozporządzenia paliwowego będzie musiał zostać ponownie notyfikowany Komisji Europejskiej, a – zgodnie z prawem Unii Europejskiej – państwo członkowskie ma w takim przypadku obowiązek odroczyć przyjęcie przepisów technicznych o przynajmniej trzy miesiące od momentu ich notyfikacji³⁸.

Rozsądnym rozwiązaniem byłoby zatem, aby Minister Energii został zobowiązany do wydania przedmiotowych rozporządzeń najpóźniej w terminie do dnia 30 września 2017 r. Byłby to racjonalny termin, który uwzględnia czas na zgłoszenie i przeanalizowanie uwag do konsultowanych projektów, dokonanie w nich odpowiednich zmian prawnych, uchwalenie nowelizacji ustawy paliwowej przez Sejm, a także 3-miesięczny okres *standstill* wymagany w przypadku przyjmowania przepisów technicznych w rozumieniu prawa UE.

³⁶ Należy wskazać, że podobne zakazy wprowadzania do obrotu niektórych substancji znajdują się chociażby w art. 160 POŚ.

³⁷ A zatem, kolejno: rozporządzenia w sprawie określenia wymagań jakościowych dla paliw stałych, w sprawie sposobu pobierania próbek tychże paliw, a także w sprawie metod badania jakości paliw stałych.

³⁸ Por. art. 6 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1535/UE z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednolicenie), Dz. U. UE L z 2015 r. Nr 241, s. 1. Należy też zaznaczyć, że uzasadnienia do wszystkich analizowanych aktów normatywnych zawierają informacje, że akty te zostaną ponownie notyfikowane Komisji Europejskiej.

Wojciech Kukula
Prawnik
Klimat i Energia
022 307 21 02
wkukula@clientearth.org
www.clientearth.pl

ClientEarth jest nienastawioną na zysk organizacją pozarządową skupiającą prawników zajmujących się ochroną środowiska. Ma biura w Londynie, Brukseli i Warszawie. Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną, tworzy strategie i narzędzia, które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska naturalnego.

Działalność ClientEarth nie byłaby możliwa bez hojnego wsparcia innych fundacji, instytucji publicznych oraz osób prywatnych.

Brussels
Rue du Trône 60
5ème étage
1050 Bruxelles
Belgique

London
274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw
ul. Żurawia 45
00-680 Warszawa
Polska

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, with a registered branch in Belgium, N° d'entreprise 0894.251.512, and with a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, KRS 0000364218.