

10 lutego 2017 r.

Najgorsze paliwa stale w obrocie

Analiza prawna rządowych propozycji dotyczących wymagań jakościowych dla paliw stałych

1. Wprowadzenie

Choć jeszcze w 2004 r. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) wskazywała, że Polska jest jedynym państwem Unii Europejskiej, które nie posiada norm jakościowych dla paliw stałych i że takie normy powinny zostać pilnie wprowadzone¹, w kraju w dalszym ciągu nie obowiązują żadne wymagania jakościowe dla paliw stałych. Do obrotu detalicznego mogą być legalnie wprowadzane tzw. odpady węglowe (np. muły węglowe)² lub węgiel brunatny, czyli paliwa zupełnie nieprzystosowane do stosowania w instalacjach (kotłach) w sektorze komunalno-bytowym. Używanie tego typu paliw w gospodarstwach domowych jest jednym z zasadniczych czynników powodujących, powszechne w Polsce, zjawisko tzw. niskiej emisji. Stosowanie najgorszej jakości paliw w sektorze komunalno-bytowym odpowiada za znaczną część emisji do powietrza szkodliwych substancji, takich jak pyły zawieszane PM10 oraz PM2,5, a także rakotwórczy i mutagenny benzo(a)piren³. W rezultacie, jakość powietrza w kraju konsekwentnie należy do najgorszych w Europie⁴.

W dniu 17 stycznia 2017 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (KERM) przedstawił 17 rekomendacji w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokiego stężenia zanieczyszczeń powietrza⁵. W ocenie KERM jednym z najpilniejszych działań powinno być właśnie wydanie rozporządzenie w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, które powinno zostać przyjęte jeszcze w pierwszym kwartale 2017 r., po wcześniejszym wprowadzeniu odpowiednich zmian do ustawy paliwowej. W konsekwencji, w dniu 1 lutego 2017 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji opublikowano projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw⁶ (dalej jako: „projekt nowelizacji ustawy paliwowej”). Wraz z nim do konsultacji publicznych zostały skierowane projekty trzech rozporządzeń dotyczących uregulowania sposobu monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych, w tym w szczególności projekt rozporządzenia Ministra Energii (ME) w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych⁷ (dalej jako: „projekt rozporządzenia paliwowego”).

Uzasadnienie i Ocena Skutków Regulacji (OSR) zarówno do projektu ustawy paliwowej, jak i do projektu rozporządzenia paliwowego motywują potrzebę wydania przedmiotowych regulacji przede wszystkim koniecznością uregulowania rynku paliw stałych⁸. Choć nie

¹ Por. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272281/12272284/dokument151245.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

² Przy czym należy zastrzec, że formalnie nie są to odpady w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, z późn. zm.).

³ Por. http://www.kobize.pl/uploads/materialy/Inwentaryzacje_krajowe/2015/Bilans%20emisji%20-%20raport%20podstawowy_2013.pdf (dostęp 07.02.2017 r.).

⁴ Por. <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2016> (dostęp 07.02.2017 r.).

⁵ Zob. <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/rekomendacje-komitetu-ekonomicznego-rady-ministrow-w-sprawie-dzialan.html> (dostęp 07.02.2017 r.).

⁶ <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294812> (dostęp 07.02.2017 r.).

⁷ <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294809> (dostęp 07.02.2017 r.).

⁸ Co ciekawe, w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia paliwowego możemy także przeczytać, że „konieczność opracowania przedmiotowego rozporządzenia wynika ze strategicznego znaczenia

zostało to wprost wskazane wśród problemów, jakie mają rozwiązywać proponowane regulacje, nie ulega jednak wątpliwości, że zasadniczym celem wprowadzenia systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych powinna być poprawa bardzo złej jakości powietrza w Polsce. Niniejsza analiza poddaje ocenie, czy proponowane zmiany są adekwatne w stosunku do tak zdefiniowanego celu regulacji, a także zawiera propozycje odpowiednich zmian legislacyjnych w ustawie paliwowej.

2. Wnioski

- Projekt nowelizacji ustawy paliwowej oraz projekt rozporządzenia paliwowego, w kształcie zaproponowanym przez ME, nie przyczynią się do istotnej redukcji niskiej emisji, która jest powodowana przez stosowanie paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym. Wynika to zwłaszcza z następujących powodów:
 - Projekt rozporządzenia paliwowego jest w stu procentach zbieżny z przygotowanym przez poprzednie Ministerstwo Gospodarki (MG) projektem rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, który w lipcu 2015 r. został przedstawiony Komisji Europejskiej (KE)⁹ na podstawie przepisów o notyfikacji tzw. przepisów technicznych^{10,11}
 - W przypadku niektórych rodzajów paliw stałych wymogi jakościowe określone w wersji projektu, która została zgłoszona KE, uległy obniżeniu w stosunku do pierwotnej treści projektu rozporządzenia ze stycznia 2015 r.¹², podczas gdy już oryginalny projekt rozporządzenia MG został szeroko skrytykowany w toku uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych. Dotyczy to zwłaszcza wymagań w zakresie maksymalnej zawartości popiołu. Ówczesne Ministerstwo Środowiska (MŚ) wskazywało, że „dopuszczenie do obrotu dla sektora indywidualnych gospodarstw mułków, flotokoncentratów, miałów o wysokiej zawartości popiołu(...) będzie powodować wysoką emisję pyłu i WWA”¹³ (czyli

górnictwa węgla kamiennego dla bezpieczeństwa Energii Rzeczypospolitej Polskiej”, co w przypadku przedmiotowej regulacji należy uznać za przesłankę całkowicie nierelevantną, która nie wynika zresztą w żaden sposób z zakresu ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia paliwowego (tj. z art. 3a ust. 2 ustawy paliwowej).

⁹ Por. <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisation=search.detail&year=2015&num=389> (dostęp 07.02.2017 r.).

¹⁰ 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.).

¹¹ Komisja wydała wówczas tzw. milczącą zgodę na wejście w życie projektowanego rozporządzenia, jednak nigdy nie zostało ono podpisane przez MG (ME).

¹² 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.).

¹³ Zob. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272275/12272278/dokument151229.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, do których zaliczany jest zwłaszcza ww. benzo(a)piren).

- Ponadto, MŚ jednoznacznie wskazywało, że przyjęcie takiego projektu rozporządzenia „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”¹⁴. Przedstawione w styczniu 2015 r. parametry paliw stałych negocjował też Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla (IChPW), który wnioskował wówczas o „odrzućenie” projektu rozporządzenia w proponowanym kształcie „w całości”¹⁵. Dodatkowo, organizacje społeczne trafnie zwracały uwagę na fakt, że zaproponowane wymogi nie wykluczają z obrotu praktycznie żadnego z produktów oferowanych przez górnictwo węgla kamiennego¹⁶.
- Uzasadnienie do 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”¹⁷, 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 OSR wskazano, że proponowanych obecnie norm nie spełniałoby około 6,8% miałów).**

W związku z tym projektowane przepisy należy uznać za nieadekwatne w stosunku do problemu, jaki mają rozwiązywać. Co symptomatyczne, w OSR do projektu nowelizacji ustawy paliwowej wskazano jedynie (w trybie przypuszczającym), że proponowane działania „mogą przyczynić się”¹⁸, a nie że przyczynią się do redukcji niskiej emisji.

- Wskazany w rekomendacjach KERM termin na wydanie rozporządzenia (tj. do końca I kwartału 2017 r.) należy uznać za całkowicie nierealistyczny, zwłaszcza że wymagający zmian projekt rozporządzenia paliwowego będzie musiał zostać ponownie notyfikowany KE, a – zgodnie z prawem UE – państwo członkowskie ma w takim przypadku obowiązek odroczyć przyjęcie przepisów technicznych o

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Por. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272281/12272284/dokument151240.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

¹⁶ Por. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272281/12272284/dokument151245.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

¹⁷ Zob. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//567/12294809/12412027/12412028/dokument271663.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

¹⁸ Por. OSR do projektu nowelizacji ustawy paliwowej, s. 3.

przynajmniej trzy miesiące od momentu notyfikacji¹⁹ (uzasadnienia do wszystkich analizowanych aktów normatywnych zawierają informacje, że akty te zostaną ponownie notyfikowane KE). Z całą pewnością należałoby jednak postulować, aby projektowane przepisy weszły w życie przed rozpoczęciem kolejnego sezonu grzewczego.

- Przy opracowywaniu treści rozporządzenia paliwowego należy brać pod uwagę zakres upoważnienia do jego wydania. Obowiązująca delegacja ustawowa z art. 3a ust. 2 ustawy paliwowej upoważnia ME jedynie do „określenia wymagań jakościowych dla paliw stałych”, nie upoważnia natomiast do wydania całkowitego zakazu wprowadzania do obrotu danego rodzaju paliw ani też do różnicowania jakości danego paliwa stałego w oparciu o miejsce jego zastosowania. Dotyczy to zwłaszcza 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 MW²⁰. Takie rozróżnienie może skutkować uznaniem rozporządzenia paliwowego za wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego, a ewentualna podstawa do takiego rozróżnienia powinna znaleźć się w samej ustawie.
- Niezależnie od kwestii zaostrzenia norm z projektu rozporządzenia paliwowego, stosownej nowelizacji w pierwszej kolejności wymagałaby sama ustawa paliwowa. Zmiany, które proponuje w projekcie nowelizacji ustawy paliwowej ME mają, w zasadzie, charakter czysto legislacyjny (w przeważającej mierze sprowadzają się one do uporządkowania relacji pomiędzy zakresami pojęć „paliwo” oraz „paliwo stałe”). Tymczasem, treść przepisów ustawy paliwowej budzi szereg wątpliwości natury merytorycznej, w szczególności w następującym zakresie:
 - Ustawa postuluje się niezdefiniowanym nigdzie w prawie 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 projektu rozporządzenia), czy też przedmiotowa regulacja ma odnosić się wyłącznie do paliw przeznaczonych do stosowania w sektorze komunalno-bytowym (na co z kolei wskazywałaby literalna treść przepisów samej ustawy paliwowej, które odwołują się do „interesów konsumentów”²¹). Należy też zaznaczyć, że NIK wskazuje, iż w innych państwach

¹⁹ 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 (ujednoczenie), Dz. U. UE L z 2015 r. Nr 241, s. 1.

²⁰ Zob. tab. 6-9 z projektu rozporządzenia paliwowego.

²¹ 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.

członkowskich UE określone parametry węgla dotyczą paliw przeznaczonych do odbioru indywidualnego²².

- Ustawa obejmuje definicją legalną paliwa stałego wyłącznie niektóre kategorie paliw stałych, które są przedmiotem obrotu na rynku, nie uwzględniając w tej definicji węgla brunatnego oraz różnego rodzaju paliw mieszanych. Na skutek takiego zabiegu zarówno ustawa, jak i wydane na jej podstawie rozporządzenia nie będą znajdowały zastosowania do wskazanych powyżej kategorii paliw stałych i paliwa te w dalszym ciągu będą mogły być wprowadzane do obrotu, niezależnie od parametrów jakościowych. Wątpliwa wydaje się być przy tym 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.
- Brak jest ustawowego zakazu wprowadzania do obrotu detalicznego paliw takich jak: węgiel brunatny, muły węglowe, flotokoncentraty oraz różnego rodzaju paliwa mieszane, które nie są przystosowane do stosowania w sektorze komunalno-bytowym.
- Brak jest ustawowego terminu do wydania rozporządzeń z zakresu monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych.

Szczegółowe rekomendacje i propozycje zmian legislacyjnych zostały wskazane odpowiednio w pkt 3 i 4 opracowania.

3. Rekomendacje

3.1. Doprecyzowanie zakresu regulacji

Na gruncie aktualnego brzmienia ustawy paliwowej nie jest jasne, jakie ma być przeznaczenie paliw objętych systemem monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych. Art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b stanowi, że ustawa określa zasady organizacji i działania ww. systemu w stosunku do paliw przeznaczonych do stosowania „w instalacjach energetycznego spalania”. Pojęcie instalacji energetycznego spalania nie zostało natomiast zdefiniowane tak w prawie polskim, jak i w prawie UE. Na gruncie prawa UE²³ występuje wprawdzie podobne pojęcie „objektu energetycznego spalania”, odnosi się ono jednak wyłącznie do instalacji o charakterze zawodowym lub przemysłowym, a nie do indywidualnych kotłów stosowanych w sektorze komunalno-bytowym. Tymczasem, stosowanie paliw stałych właśnie w tego typu instalacjach stanowi główną przyczynę niskiej emisji.

²² Por. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272281/12272284/dokument151245.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

²³ W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz. U. UE L z 2010 r. poz. 10, s. 17, z późn. zm.

Proponuje się zatem konsekwentne zastąpienie pojęcia „instalacja energetycznego spalania” pojęciem „instalacja”, które jest zdefiniowane w art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁴ (dalej jako: „POŚ”) i które to pojęcie obejmuje zarówno obiekty o charakterze zawodowym/przemysłowym, jak i indywidualnym. W konsekwencji, do słowniczka ustawowego ustawy paliwowej powinna zostać także dodana definicja instalacji, która odsyłałaby do ww. definicji z POŚ.

Obecne brzmienie ustawy paliwowej (w art. 1 ust. 2) nie przesądza też, 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 powietrza²⁵, należałoby postulować, aby zakres przedmiotowy ustawy, 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 środowiska²⁶ albo w instalacjach wymagających odpowiedniego zgłoszenia²⁷, których operatorzy zaopatrują się w paliwa, w zasadzie, na rynku detalicznym). Innymi słowy, energetyka zawodowa lub przemysłowa jest obowiązana spełniać odpowiednie standardy emisyjne, niezależnie od jakości stosowanego paliwa.

Proponuje się zatem, aby przepisy ustawy paliwowej, w zakresie zasad monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych, miały zastosowanie wyłącznie do paliw stałych przeznaczonych do stosowania w sektorze komunalno-bytowym.

3.2. Rozszerzenie ustawowej definicji paliwa stałego i dodanie definicji paliwa mieszanego

Szeregu zmian wymaga słowniczek ustawowy 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 o, nieobjęty nią na gruncie aktualnego stanu prawnego, węgiel brunatny.

Należy 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 energii²⁸ (dalej jako: „ustawa o OZE”), lub innych paliw w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy paliwowej, tj. zwłaszcza paliw ciekłych (zastrzeżenie to nie dotyczy – zdefiniowanych wprost jako paliwa stałe w art. 4 ust. 1 pkt 4a lit. a – peletów zawierających co najmniej 90% węgla kamiennego).

Konsekwencją zaproponowanych powyżej zmian byłaby konieczność dodania do słowniczka ustawowego pojęć biomasy oraz biopłynów. Definicje te powinny odsyłać do odpowiednich definicji zawartych w ustawie o OZE.

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.

²⁵ O których mowa odpowiednio w art. 181 ust. 1 pkt i 2 POŚ.

²⁶ O którym mowa w art. 4 ust. 3 POŚ.

²⁷ O którym mowa w art. 152 ust. 1 POŚ.

²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 478, z późn. zm.

3.3. Ustawowy zakaz wprowadzania do obrotu paliw nieprzystosowanych do stosowania w sektorze komunalno-bytowym

Wprowadzanie do obrotu detalicznego niektórych kategorii paliw stałych, tj. węgla brunatnego, a także mułów węglowych oraz flotokoncentratów (będących *de facto* odpadami węglowymi) powinno zostać zabronione w samej ustawie paliwowej, a nie w rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych. Postulat ten jest zgodny z rekomendacjami IChPW²⁹ i organizacji społecznych³⁰. Proponowane rozwiązanie podyktowane jest faktem wysokiej emisyjności tych paliw stałych, jeżeli są one stosowane w indywidualnych instalacjach (tj. zwłaszcza w gospodarstwach domowych) oraz powodowanym przez to bardzo złym stanem jakości powietrza w Polsce.

Podobnie, na poziomie ustawowym powinno zostać zabronione wprowadzanie do obrotu detalicznego paliw mieszanych³¹. 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 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 tej ustawy.

Mając na uwadze proponowane doprecyzowanie zakresu przedmiotowego systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych, ww. paliwa byłyby możliwe do stosowania w energetyce zawodowej lub przemysłowej. Ponadto, stosowanie tych kategorii paliw powinno być w dalszym ciągu możliwe w działalności badawczej.

Konsekwencją wprowadzenia proponowanych zmian jest konieczność rozszerzenia przewidzianego w ustawie paliwowej zakresu odpowiedzialności karnej o wprowadzanie do obrotu detalicznego paliw mieszanych oraz uniemożliwianie lub utrudnianie właściwemu inspektorowi Inspekcji Handlowej przeprowadzenia kontroli poprzez usuwanie paliw mieszanych. Do zmienionego katalogu zadań powinien zostać również dostosowany zakres działalności Służby Celnej.

3.4. Redefinicja celów regulacji

Na gruncie aktualnego brzmienia art. 3a ustawy paliwowej w sposób niewłaściwy zostały określone przesłanki wyznaczające zarówno konieczność wymagań jakościowych dla paliw stałych, jak i wytyczne, którymi jest obowiązany kierować się ME przy wydawaniu adekwatnego rozporządzenia. W istocie celem określenia wymagań jakościowych dla paliw stałych wprowadzanych do obrotu detalicznego – w miejsce ochrony środowiska, wpływu na zdrowie ludzi oraz interesów konsumentów – powinno być zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie i życie ludzi oraz na środowisko. Takie przesłanki byłyby tożsame

²⁹ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272281/12272284/dokument151240.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

³⁰ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//503/12268453/12272281/12272284/dokument151245.pdf> (dostęp 07.02.2017 r.).

³¹ Za wyjątkiem ww. peletów zawierających co najmniej 90% węgla kamiennego.

z zakresem art. 96 ust. 1 POŚ, który stanowi podstawę prawną do wydawania tzw. uchwał antysmogowych.

Proponowane rozwiązanie wydaje się być uzasadnione komplementarnym charakterem przedmiotowych instrumentów normatywnych, a także nadrzędnymi interesami prawnymi, które powinna chronić przedmiotowa regulacja, tj. zdrowiem i życiem ludzi oraz szeroko rozumianym interesem środowiska naturalnego, które to wartości nie zawsze muszą iść w parze z „intereselem konsumentów”, wskazanym w aktualnym brzmieniu art. 3a ust. 1 ustawy paliwowej. 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)³².

W nawiązaniu do powyższego proponuje się, aby ME był obowiązany określić, w drodze rozporządzenia, wymagania jakościowe dla paliw stałych w porozumieniu z MŚ. Ponadto, proponuje się zmianę niektórych elementów branych pod uwagę przy określaniu odpowiednich norm – 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” (w przypadku niskiej emisji największą uciążliwość środowiskową stanowi właśnie emisja zanieczyszczeń).

Takie rozwiązanie umożliwiłoby spójność aksjologiczną systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych oraz pozwoliłoby wpisać się przedmiotowym regulacjom w, coraz szerszy, system unormowań z zakresu ochrony powietrza i w konsekwencji – przyczynić się do osiągnięcia celów wymaganych odpowiednimi przepisami prawa UE, tj. celów określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy³³ oraz w dyrektywie 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu³⁴.

3.5. Ograniczenie możliwości importu paliw stałych, które nie spełniają odpowiednich wymagań jakościowych

Proponuje się uchylenie obecnego art. 3a ust. 3 ustawy paliwowej, na mocy którego paliwa stałe dopuszczone do obrotu w innym niż RP Państwie Członkowskim UE, w Republice Turcji albo w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, zgodnie z przepisami obowiązującymi w tych państwach, które spełniają wymagania wynikające z przepisów UE w tym zakresie, mogą być wprowadzane do obrotu oraz magazynowane, o ile paliwa te

³² Zob. art. 96 ust. 6 pkt 3 POŚ.

³³ Dz. U. UE L z 2008 r. Nr 152, s. 1, z późn. zm.

³⁴ Dz. U. UE L z 2005 r. Nr 23, s. 3, z późn. zm.

spełniają normy techniczne UE w zakresie ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt, środowiska lub interesów konsumentów.

Opisany w przytoczonym przepisie mechanizm mógłby stanowić pole do nadużyć i obchodzenia przepisów ustawy paliwowej, poprzez możliwość wprowadzania do obrotu paliw stałych niespełniających krajowych wymagań jakościowych, wyłącznie na podstawie faktu, że dane paliwo zostało dopuszczone do obrotu w innym państwie członkowskim UE (w tym, w szczególności, w takim, które nie boryka się z problemem niskiej emisji spowodowanej stosowaniem paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym). Należy przy tym zaznaczyć, że proponowane ograniczenie będzie podlegało ocenie zgodności z prawem UE przez KE, w związku z obowiązkiem notyfikacji projektu nowelizacji ustawy paliwowej jako regulacji zawierającej przepisy techniczne.

3.6. Wprowadzenie ustawowego terminu na określenie wymagań jakościowych dla paliw stałych

Proponuje się dodanie do ustawy paliwowej konkretnego terminu na określenie po raz pierwszy przez ME, w drodze rozporządzenia, wymagań jakościowych dla paliw stałych. Rozporządzenie to powinno zacząć obowiązywać przed rozpoczęciem kolejnego sezonu grzewczego.

Należy zaznaczyć, że rozporządzenia, które miały zostać wydane na podstawie obecnego brzmienia art. 3a ust. 2, art. 19b oraz art. 26b ustawy paliwowej³⁵, choć zostały notyfikowane KE, a następnie zostały przez nią zaakceptowane, ostatecznie nigdy nie zostały wydane. Konsekwencją takiego stanu rzeczy stanowi możliwość legalnego wprowadzania do obrotu detalicznego nawet odpadów węglowych.

Proponuje się zatem, aby ME był obowiązany do wydania przedmiotowych rozporządzeń najpóźniej w terminie do dnia 30 września 2017 r. Wydaje się, że jest to realistyczny termin, który uwzględnia czas na zgłoszenie i przeanalizowanie uwag do analizowanych 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.

4. Propozycje zmian legislacyjnych

- Mając na uwadze powyższe, w ustawie paliwowej konieczne jest wprowadzenie następujących poprawek:

1) w art. 1:

a) w ust. 1 w pkt 1 w lit. b nadać brzmienie:

³⁵ 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.

„b) w instalacjach oraz w statkach żeglugi śródlądowej, jeżeli nie znajdują się na wodach morskich,”,

b) w ust. 2 nadać brzmienie:

„2. Ustawa określa także zasady monitorowania i kontrolowania paliw stałych przeznaczonych do stosowania w instalacjach, za wyjątkiem instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, o których mowa odpowiednio w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą – Prawo ochrony środowiska”.”;

2) w art. 2:

a) po pkt 2 dodać pkt 2a w brzmieniu:

„2a) instalacja – instalację w rozumieniu ustawy – Prawo ochrony środowiska;”,

b) w pkt 4a:

– w lit. a nadać brzmienie:

„a) węgiel kamienny, brykiety oraz pelety zawierające co najmniej 90% węgla kamiennego,”,

– po lit. b dodać lit. c w brzmieniu:

„c) muły węglowe, flotokoncentraty oraz węgiel brunatny;”,

c) po pkt 4a dodać pkt 4b-4d w brzmieniu:

„4b) paliwo mieszane – mieszanekę paliwa stałego i biomasy, biopłynów lub paliwa, o którym mowa w pkt 3, za wyjątkiem peletów zawierających co najmniej 90% węgla kamiennego;

4c) biomasa – biomasę w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r. poz. 478, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o odnawialnych źródłach energii”;

4d) biopłyny – biopłyny w rozumieniu ustawy o odnawialnych źródłach energii;”,

d) w pkt 8 nadać brzmienie:

„8) lekki olej opałowy – olej napędowy stosowany do celów napędowych w instalacjach, w których stosowane są paliwa oznaczone kodami CN ex 2710 19 43, ex 2710 19 46, ex 2710 19 47, ex 2710 19 48, ex 2710 20 11, ex 2710 20 15, ex 2710 20 17 oraz ex 2710 20 19;”,

e) w pkt 9 nadać brzmienie:

„9) ciężki olej opałowy – olej stosowany do celów opałowych w instalacjach, w których stosowane są paliwa oznaczone kodami CN od 2710 19 51 do 2710 19 68 i od 2710 20 31 do 2710 20 39;”;

3) w art. 3a:

a) w ust. 1-2 nadać brzmienie:

„1. W celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie i życie ludzi oraz na środowisko, a także w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, paliwa stałe wprowadzane do obrotu powinny spełniać wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 2.

2. Minister właściwy do spraw energii w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wymagania jakościowe dla paliw stałych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4a lit. a-b, biorąc pod uwagę konieczność przeciwdziałania zanieczyszczeniom oraz ograniczenia emisji gazów lub pyłów do powietrza, a także stan wiedzy technicznej wynikający z badań tych paliw stałych.”

b) skreślić ust. 3;

4) w art. 7:

a) w ust. 5 w pkt 1 nadać brzmienie:

„1) ciężkiego oleju opałowego w instalacjach,”

b) po ust. 8 dodać ust. 9 w brzmieniu:

„9. Zabrania się wprowadzania do obrotu oraz obejmowania procedurą celną dopuszczenia do obrotu, o której mowa w ust. 8, mułów węglowych, flotokoncentratów, węgla brunatnego oraz paliw mieszanych, za wyjątkiem peletów zawierających co najmniej 90% węgla kamiennego.”

5) w art. 10 po pkt 2 dodać pkt 3 w brzmieniu:

„3) mułów węglowych, flotokoncentratów, węgla brunatnego oraz paliw mieszanych.”;

6) w art. 34a w ust. 1-2 nadać brzmienie:

„1. Kto wprowadza do obrotu paliwa stałe lub paliwa mieszane niezgodnie z art. 7 ust. 8 lub ust. 9 podlega grzywnie od 50 000 do 500 000 zł lub karze pozbawienia wolności do lat trzech.

2. Jeżeli paliwa stałe lub paliwa mieszane stanowią mienie znacznej wartości, sprawca podlega grzywnie od 100 000 zł do 1 000 000 zł lub karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.”;

7) w art. 35 w ust. 2 nadać brzmienie:

„2. Kto uniemożliwia lub utrudnia inspektorowi przeprowadzenie kontroli lub usuwa paliwa stałe lub paliwa mieszane zabezpieczone w wyniku kontroli, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.”.

- Ponadto, w projekcie nowelizacji ustawy paliwowej – po art. 1, a przed obecnym art. 2 – powinny zostać dodane następujące przepisy:

Art. 2. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1799, z późn. zm.) w art. 2 ust. 1 pkt 9a otrzymuje brzmienie:

„9a) wykonywania zadań wynikających z zakazu obejmowania procedurą celną dopuszczania do obrotu mułów węglowych, flotokoncentratów, węgla brunatnego, paliw mieszanych, za wyjątkiem peletów zawierających co najmniej 90% węgla kamiennego, oraz paliw stałych niespełniających wymagań określonych w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1728), przeznaczonych do stosowania w instalacjach, za wyjątkiem instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, o których mowa odpowiednio w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.);”.

Art. 3. Minister właściwy do spraw energii w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska po raz pierwszy określi, w drodze rozporządzenia, wymagania jakościowe dla paliw stałych, o których mowa w art. 3a ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, w terminie do dnia 30 września 2017 r.

Art. 4. Minister właściwy do spraw energii po raz pierwszy określi, w drodze rozporządzenia, sposób pobierania próbek paliw stałych oraz metody badania jakości paliw stałych, o których mowa odpowiednio w art. 19b oraz w art. 26b ustawy zmienianej w art. 1, w terminie do dnia 30 września 2017 r.

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.