

UZASADNIENIE

Projekt nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.) wynika z potrzeby wypełnienia międzynarodowych porozumień politycznych, w szczególności Porozumienia Kopenhaskiego (decyzja 2/CP.15) zawartego 18 grudnia 2009 roku podczas Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w Danii. W ramach wyżej wymienionego porozumienia Polska powinna brać udział w pomocy udzielanej krajom rozwijającym się.

Zgodnie z Porozumieniem Kopenhaskim w latach 2010 – 2012 kraje rozwinięte mają wspólnie zapewnić nowe i dodatkowe finansowanie „Fast start financing” w wysokości do 30 miliardów USD z przeznaczeniem na działania w zakresie adaptacji, mitygacji, redukcji emisji z wylesiania i degradacji lasów (REDD+), a także wzmocnienia instytucjonalnego oraz transferu technologii w krajach rozwijających się. Ze względu na konieczność zapewnienia integralności krajowego Systemu Zielonych Inwestycji (Green Investment Scheme) przedmiotowe środki nie mogą pochodzić bezpośrednio z umów sprzedaży jednostek przyznanej emisji, zawieranych na podstawie ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. Nr 130, poz. 1070, z późn. zm.). Wzmocnienie instytucjonalne będzie przyjmować w szczególności formę wzmocnienia, pomocy i wsparcia rozwoju kadr podmiotów (w tym organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony środowiska krajów – beneficjentów pomocy) zaangażowanych w realizację udzielania pomocy w ramach „Fast start financing”, przeszkolenia ekspertów oraz wsparcia w budowie wiedzy i wzmocnianiu zasobów ludzkich.

Zgodnie z postanowieniami Porozumienia Kopenhaskiego kraje rozwinięte są donorami finansowej pomocy klimatycznej „Fast start financing”, natomiast kraje rozwijające się są biorcami tej pomocy. Należy zapewnić odpowiednią równowagę w procesie finansowego wsparcia przedsięwzięć służących redukcji emisji gazów cieplarnianych z przedsięwzięciami służącymi adaptacji do zmian klimatu. W przypadku przedsięwzięć adaptacyjnych priorytet powinny mieć działania na rzecz krajów najbardziej narażonych na skutki zmian klimatu, w tym krajów najmniej rozwiniętych, małych rozwijających się krajów wyspiarskich oraz działania w Afryce.

Unia Europejska zobowiązała się do zapewnienia w ramach środków na „Fast start financing” kwoty 2,4 mld EUR rocznie w latach 2010 – 2012, czyli w sumie 7,2 mld EUR.

W dniu 30 kwietnia 2010 r. Komitet do Spraw Europejskich przyjął dokument dotyczący „Fast start financing” pt.: „Informacja nt. podstawowych problemów w zakresie świadczenia przez Polskę pomocy w dziedzinie ochrony klimatu na rzecz państw rozwijających się Fast start financing 2010 – 2012”. W ustaleniach z posiedzenia Komitet do Spraw Europejskich zobowiązał Ministra Środowiska do „przedstawienia zmian w przepisach mających na celu stworzenie ram prawnych dla udziału Polski w finansowaniu Fast start financing”.

W dniu 30 lipca 2010 r. Komitet do Spraw Europejskich przyjął dokument przedstawiony przez Ministra Finansów, który zawiera wytyczne, w przedmiocie zasad udzielania pomocy w ramach „Fast start financing”. Dokument przedstawia obecnie wykorzystywane sposoby przekazywania środków w ramach pomocy rozwojowej oraz możliwe formy pomocy finansowej. Zasady dotyczące „Fast start financing” zostały doprecyzowane podczas spotkania w dniu 29 września 2010 r., w Ministerstwie Finansów, w którym udział wzięli przedstawiciele Ministra Finansów, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministra Środowiska. Podczas spotkania ustalono, że:

- 1) Minister Spraw Zagranicznych podejmie we współpracy z Ministrem Środowiska merytoryczną koordynację projektów w ramach „Fast start financing” w oparciu o dotychczasowy system wdrażania współpracy rozwojowej;
- 2) pomoc powinna mieć charakter głównie bilateralny, natomiast ewentualne wpłaty do organizacji lub funduszy zewnętrznych mogą być dokonywane, o ile uzyskają polityczne uzasadnienie i wypełnią kryterium skuteczności pomocy.

W związku z powyższym, Minister Środowiska złożył wniosek o ujęcie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska w planie pracy Rady Ministrów na rok 2011.

Celem zaproponowanych zmian w wyżej wymienionej ustawie jest:

- 1) umożliwienie finansowania polskiej pomocy „Fast start financing” z budżetu państwa w ramach środków ujętych w rezerwie celowej, o której mowa w art. 410c ust. 2 tej ustawy;

- 2) realizacja polskiej pomocy „Fast start financing” z wykorzystaniem mechanizmów i rozwiązań stosowanych dotychczas przez Ministra Spraw Zagranicznych do realizacji pomocy rozwojowej;
- 3) umożliwienie przekazywania środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na dochody budżetu państwa w celu dofinansowania zadań związanych z „Fast start financing” realizowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych.

Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy mają na celu umożliwienie Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przekazywania środków, niebędących przychodami objętymi zobowiązaniami wieloletnimi i przychodami z umów sprzedaży jednostek przyznanej emisji, na dochody budżetu państwa w celu dofinansowania zadań realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe, w szczególności Ministerstwo Spraw Zagranicznych, polegających na:

- 1) udzielaniu pomocy – w ramach międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej – państwom rozwijającym się niewymienionym w załączniku I do Konwencji Klimatycznej na projekty i inwestycje z zakresu ograniczania lub unikania emisji gazów cieplarnianych, pochłaniania lub sekwestracji dwutlenku węgla (CO₂) i adaptacji do zmian klimatu;
- 2) dokonywaniu wpłat na rzecz jednostek międzynarodowych, którym powierzono zapewnienie funkcjonowania mechanizmów finansowych Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, w szczególności na rzecz Funduszu Adaptacyjnego oraz Zielonego Funduszu.

Wyżej wymienione środki będą przeznaczone na działania w szczególności w zakresie ograniczania lub uniknięcia emisji gazów cieplarnianych, wzmocnienie instytucjonalne, adaptacje do zmian klimatu w krajach rozwijających się.

Przekazywanie środków (wpłat) w równowartości 10 % wpływów ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji (obecnie – ok. 8 mln EUR, w sytuacji zbycia wszystkich jednostek przyznanej emisji kwota ta wzrośnie do ok. 50 – 70 mln EUR) na rzecz „Fast start financing”, będzie odbywało się za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych jako instytucji koordynującej współpracę międzynarodową oraz odpowiedzialnej za realizację polityki współpracy rozwojowej.

Przekazywanie środków na dochody budżetu państwa w roku 2011 i 2012 w celu dofinansowania zadań realizowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych odbywałoby się za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska w sposób określony w art. 2 projektowanej ustawy. W ramach kwot ujętych w rocznych planach finansowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2011 i 2012 jako przekazywane państwowym jednostkom budżetowym, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej sporządzi jedną listę zadań zakwalifikowanych do dofinansowania na dwa lata budżetowe. Lista ta będzie sporządzana po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy na podstawie wniosków Ministerstwa Spraw Zagranicznych o przekazanie środków i będzie uzgadniana z ministrem właściwym do spraw środowiska.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych będzie realizować zadania związane z „Fast start financing” na podstawie umów zawartych z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ze środków uzyskanych z podzielonej rezerwy celowej, o której mowa w art. 410c ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Zadania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie rozliczania środków wydatkowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz dokonywania kontroli realizacji zadań w ramach „Fast start financing”, będą polegać na kontroli i weryfikacji dokumentów potwierdzających realizację zadań, przekazywanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Przewiduje się następujący tok czynności w procesie uruchamiania środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na realizację zadań w ramach „Fast start financing”:

- 1) sporządzenie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania oraz jej uzgodnienie z właściwym dysponentem części budżetowej oraz ministrem właściwym do spraw środowiska;
- 2) przekazanie uzgodnionej listy zadań właściwemu dysponentowi części budżetowej oraz ministrowi właściwemu do spraw środowiska;
- 3) zawarcie pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a państwową jednostką budżetową, umowy o realizację zadań znajdujących się na liście zadań;

- 4) przekazanie wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej przez kierownika państwowej jednostki budżetowej Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 5) weryfikacja i akceptacja wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 6) przekazanie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej właściwemu dysponentowi części budżetowej i przekazanie środków na rachunek bieżący dochodów budżetowych ministra właściwego do spraw środowiska;
- 7) przekazanie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej informacji ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych i ministrowi właściwemu do spraw środowiska o przekazaniu środków na dochody budżetu państwa;
- 8) wystąpienie przez dysponenta części budżetowej do ministra właściwego do spraw finansów publicznych o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

Ponadto, środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczone będą także na odszkodowania wynikające z niewykonania lub nienależytego wykonania umów sprzedaży jednostek przyznanej emisji zawieranych na podstawie ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, wpływy pochodzące ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji są przekazywane na wyodrębniony rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Sprzedaż jednostek przyznanej emisji następuje na podstawie umowy zawieranej między Rzeczpospolitą Polską a państwem uprawnionym lub upoważnionym przez to państwo podmiotem. Umowy sprzedaży jednostek przyznanej emisji zawierają zwyczajowo klauzule przewidujące obowiązek zapłacenia przez stronę polską na rzecz kupującego uzgodnionych kar, w przypadku niezrealizowania lub niewłaściwego zrealizowania umowy. Aktualnie przepisy ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji nakładają obowiązek wypłaty kar ze środków Skarbu Państwa, w efekcie bezpośrednio z budżetu państwa. Oznacza to, że ryzyko finansowe niewykonania lub niewłaściwego wykonania umowy spoczywa całkowicie na budżecie państwa, a nie na Narodowym Funduszu,

który faktycznie wykonuje umowę jako Krajowy operator systemu zielonych inwestycji, zgodnie z art. 400b ust. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Problematyka przeznaczania środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej uregulowana w projektowanym art. 410e ustawy – Prawo ochrony środowiska, nie ma bezpośredniego związku z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jest jednakże ściśle związana z zadaniami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie realizacji projektów „Zielonych Inwestycji” (Green Investment Scheme), które mają istotny wpływ na ochronę środowiska.

Wejście w życie projektowanej regulacji nie będzie skutkować zwiększeniem wydatków z budżetu państwa, gdyż ciężar finansowania pomocy w ramach „Fast start financing” będzie ponosił Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Poziom środków przekazywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na wydatki państwowych jednostek budżetowych ogółem nie zmieni się na skutek wejścia w życie niniejszej regulacji, nie zachodzi więc konieczność wprowadzania uregulowań w zakresie reguły wydatkowej, o której mowa w art. 50 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Przedmiotowy projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597), gdyż nie zawiera przepisów technicznych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 4 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) – z chwilą przekazania projektu ustawy do uzgodnień międzyresortowych, został on zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej. Zgodnie z trybem określonym w ww. ustawie nie wpłynęło żadne zgłoszenie podmiotu zainteresowanego wzięciem udziału w pracach nad projektem ustawy.

Przedmiotowy projekt ustawy jest zgodny z prawem UE.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, podmioty krajowe.

2. Konsultacje

Projekt został skonsultowany z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie procedur przekazywania środków na dochody budżetu państwa w celu dofinansowania zadań realizowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Mając na uwadze fakt, iż pomoc w ramach „Fast start financing” kierowana jest do podmiotów zagranicznych, konsultacje ograniczone zostały do powyższego interesariusza – Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

3. Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Przewiduje się, że skutkiem projektowanej ustawy będzie zmniejszenie wyniku finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w latach 2011 i 2012 o kwotę środków przekazanych na dochody budżetu państwa w celu dofinansowania zadań związanych z „Fast start financing”.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych będzie realizowało zadania związane z „Fast start financing” ze środków uruchomionych w latach 2011 i 2012 z rezerwy celowej, o której mowa w art. 410c ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Kwota uruchomionych środków będzie odpowiadała kwocie środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przekazanych na dochody budżetu państwa w celu dofinansowania tych zadań.

Przekazywanie środków na dochody budżetu państwa będzie następowało w trybie określonym w art. 2 projektowanej ustawy.

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

4. Wpływ projektowanej regulacji na rynek pracy

Brak wpływu.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana ustawa może przyczynić się do zwiększenia efektywności transferu polskich technologii środowiskowych do krajów rozwijających się.

6. Wpływ regulacji na sytuację gospodarczą i rozwój regionalny

Projektowana ustawa ma służyć promowaniu (upowszechnianiu) zasady zrównoważonego rozwoju w krajach rozwijających się i w konsekwencji przyczynić się do rozwoju gospodarczego i poprawy warunków życia w tych krajach.