

Mirosław Sobolewski<sup>a</sup>, Tomasz Jaroszyński<sup>b</sup>

## **Opinia na temat projektu nowelizacji dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) i dyrektywy w sprawie składowania odpadów (COM(2022) 156 final)<sup>1</sup>**

Opinion on the Draft Amendment of Directive on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) and Directive on the landfill of waste (COM(2022) 156 final)

The subject of the proposal is an amendment to the Industrial Emissions Directive (so-called IED) as a core legal act regarding the prevention and control of pollution emitted by large industrial installations. The proposed amendments include, inter alia, the tightening of permissible emission limits, the introduction of additional substances and obligations covered by permits, and increased access to emission permit proceedings for third parties. The aim of the proposed solutions is to raise the level of environmental protection while stimulating innovation and ensuring a level playing field in the EU market.

**Keywords:** environmental protection, industry, European Union

Przedmiotem opinii jest nowelizacja dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (tzw. dyrektywa IED), będącej głównym aktem prawnym służącym zapobieganiu i kontroli zanieczyszczeń emitowanych przez duże obiekty przemysłowe. Proponowane zmiany obejmują m.in. zaostrzenie dopuszczalnych granicznych poziomów emisji, wprowadzenie dodatkowych substancji i obowiązków objętych pozwoleniami oraz zwiększenie dostępu podmiotów zewnętrznych do postępowań w sprawie pozwoleń na emisję. Celem proponowanych rozwiązań jest podniesienie poziomu ochrony środowiska, przy jednoczesnym pobudzaniu innowacji oraz zapewnieniu wyrównanych warunków konkurencyjnych na rynku UE.

**Słowa kluczowe:** ochrona środowiska, przemysł, Unia Europejska

- <sup>a</sup> Ekspert ds. systemu gospodarczego Biura Analiz Sejmowych ■ Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych, Zespół Studiów Ekonomicznych, WARSZAWA, POLSKA ■ [miroslaw.sobolewski@sejm.gov.pl](mailto:miroslaw.sobolewski@sejm.gov.pl) ■ <https://orcid.org/0000-0003-4480-1478>
- <sup>b</sup> Doktor nauk prawnych, adiunkt ■ Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Politykach Publicznych, WARSZAWA, POLSKA ■ [tomasz.jaroszynski@pw.edu.pl](mailto:tomasz.jaroszynski@pw.edu.pl) ■ <https://orcid.org/0000-0001-9654-7964>

<sup>1</sup> *Opinia na temat wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) i dyrektywę Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (COM(2022) 156 final) sporządzona 3 czerwca 2022 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do spraw Unii Europejskiej; BAS-WASiE/WA-PEiM-1065/22.*

## Opinia merytoryczna

### Przedmiot dokumentu UE

#### ■ Treść dokumentu UE

Przedmiotem wniosku jest nowelizacja dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych<sup>2</sup>, która stanowi najważniejszy akt prawny służący zapobieganiu zanieczyszczeniom i kontroli zanieczyszczeń emitowanych przez duże obiekty przemysłowe. Proponowane zmiany obejmują między innymi zaostrzenie dopuszczalnych granicznych poziomów emisji, wprowadzenie dodatkowych substancji i obowiązków określanych w ramach pozwoleń zintegrowanych oraz rozszerzenie obowiązku uzyskiwania takich pozwoleń na dodatkowe podmioty. Zaplanowano też zwiększenie dostępu stron trzecich do postępowań w sprawie pozwoleń na emisję. Znowelizowane przepisy mają tak ukierunkowywać inwestycje przemysłowe, by stymulować transformację w stronę konkurencyjnej, neutralnej dla klimatu gospodarki o zerowej emisji netto.

Zgodnie z przedstawioną propozycją zachowana zostanie dotychczasowa struktura dyrektywy 2010/75/UE i jej główne instrumenty. Zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola będą nadal opierać się na procesie wydawania pozwoleń zintegrowanych, uwzględniających najlepsze dostępne techniki (BAT). Ramy te mają jednak zostać wzmocnione dodatkowymi środkami, których celem będzie zwiększenie skuteczności obecnych przepisów i minimalizacja szkodliwych oddziaływań środowiskowych. Poniżej przedstawiono niektóre z zaproponowanych rozwiązań.

- Organy wydające pozwolenia w państwach członkowskich będą zobowiązane do stosowania surowszych dopuszczalnych wartości emisji zanieczyszczeń podczas zmiany pozwoleń lub ustanawiania warunków nowego pozwolenia. Zasadą ma być, że podstawowym wymogiem emisyjnym, jaki należy spełnić, będzie dolny (ostrzejszy) poziom emisji z przedziału określonego tzw. graniczną wielkością emisyjną BAT-AEL.
- Obowiązek stosowania dyrektywy zostanie rozszerzony na dodatkowe rodzaje działalności i większą liczbę podmiotów, w tym wybrane instalacje przemysłu wydobywczego, duże fabryki baterii na potrzeby elektromobilności oraz większą liczbę dużych gospodarstw hodowlanych (chów bydła i dodatkowe gospodarstwa prowadzące hodowlę drobiu i trzody chlewnej).
- Poszerzeniu ulegnie zakres przypadków, w których lokalne społeczności i inne zainteresowane strony mogą uzyskać możliwość udziału w procedurze udzielania pozwolenia zintegrowanego przez właściwe organy.

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.Urz. UE L 334 z 17 grudnia 2010 r., s. 17; dalej: dyrektywa IED lub dyrektywa 2010/75/UE.

- Unijne ramy zapobiegania emisjom przemysłowym i ich kontroli mają stać się bardziej otwarte na innowacje. Służyć ma temu między innymi ustanowienie Ośrodka Innowacji w Dziedzinie Transformacji Przemysłowej i Emisji Przemysłowych.
- Większy nacisk na efektywne gospodarowanie energią, wodą i materiałami oraz ich ponowne wykorzystanie, a także propagowanie stosowania bezpieczniejszych i mniej toksycznych substancji chemicznych w procesach przemysłowych. Ma temu służyć całościowe podejście w stosowaniu technik usuwania zanieczyszczeń i obniżania emisyjności oraz systemów zarządzania środowiskowego.

Celem proponowanych rozwiązań jest podniesienie poziomu ochrony środowiska, przy jednoczesnym pobudzaniu innowacji oraz zapewnieniu wyrównanych warunków konkurencyjnych na rynku UE. Komisja podkreśla, że przedstawione propozycje pozwolą sprostać istotnym wyzwaniom środowiskowym wynikającym z działalności rolno-przemysłowej.

#### ■ Wskazanie genezy dokumentu UE

Przedłożony projekt dyrektywy jest jedną z inicjatyw służących realizacji Europejskiego Zielonego Ładu<sup>3</sup> – przyjętej w grudniu 2019 r. strategii na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz budowy czystej gospodarki o obiegu zamkniętym, optymalizacji gospodarowania zasobami i minimalizacji zanieczyszczeń. Do celów tych odwołuje się także plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń<sup>4</sup>, przyjęty w maju 2021 r.

Dyrektywa 2010/75/UE jest głównym aktem prawnym służącym zapobieganiu i kontroli zanieczyszczeń emitowanych przez duże obiekty przemysłowe. Szacuje się, że jej wdrożenie pozwoliło w ciągu ostatnich lat zmniejszyć o 40–75% emisje, które trafiały do powietrza z największych zakładów przemysłowych i gospodarstw hodowlanych. Mniejsza była efektywność ograniczania zanieczyszczeń trafiających do wód i do gleb. Wydaje się, że wpływ dyrektywy na zasobooszczędność, gospodarkę o obiegu zamkniętym i innowacje miał dość ograniczoną skalę. W przeglądzie funkcjonowania dyrektywy przeprowadzonym w 2020 r.<sup>5</sup> określo-

<sup>3</sup> Komunikat Komisji z 11 grudnia 2019 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final.

<sup>4</sup> Komunikat Komisji z 12 maja 2021 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Droga do zdrowej planety dla wszystkich – Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby”, COM(2021) 400 final.

<sup>5</sup> Dokument roboczy służb Komisji, Ocena dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (IED), SWD(2020) 181 final. Ocena ta obejmowała m.in. przegląd zakresu sektorowego prawodawstwa i sposobów zapewnienia jego spójności z polityką klimatyczną, energetyczną oraz dotyczącą gospodarki o obiegu zamkniętym.

no kilka obszarów, w których można wprowadzić usprawnienia odpowiadające nowym wyzwaniom i celom politycznym UE. Wskazano też, że chociaż dyrektywa zapewnia solidne ramy, nie jest wdrażana w spójny sposób we wszystkich państwach członkowskich, a różnice te utrudniają pełne osiągnięcie celów określonych w tym instrumencie. Zmniejsza to skuteczność dyrektywy, jeżeli chodzi o ograniczenie obciążeń dla środowiska powodowanych przez instalacje rolno-przemysłowe, oraz utrudnia zapewnienie równych warunków działania gwarantujących wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska. Efektem tego przeglądu było sformułowanie propozycji usprawniających i aktualizujących dyrektywę IED, przedstawionych w omawianym wniosku legislacyjnym.

Zgodnie z wnioskiem Komisji państwa członkowskie będą miały 18 miesięcy na transpozycję dyrektywy do prawa krajowego, od dnia ostatecznego przyjęcia dyrektywy przez Parlament Europejski i Radę. Następnie opracowane zostaną najlepsze dostępne techniki, a po ich przyjęciu przez Komisję podmioty przemysłowe będą miały cztery lata, a podmioty z sektora rolniczego – trzy lata na ich wdrożenie.

#### ■ Informacja o stanie prawa obowiązującego w Polsce w materii objętej treścią dokumentu UE

W Polsce głównym aktem wdrażającym przepisy dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych do prawa krajowego jest ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1973, ze zm.) i wydane na jej podstawie rozporządzenia, w tym rozporządzenie Ministra Klimatu z 24 września 2020 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz.U. poz. 1860).

Podstawowe przepisy dotyczące pozwoleń zintegrowanych znajdują się w art. 201–219 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Przepisy te stanowią, że pozwolenia zintegrowanego wymaga eksploatacja tych instalacji, których prowadzenie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Rodzaje tych instalacji zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U. poz. 1169), które transponuje do polskich przepisów załącznik I do dyrektywy IED. Rozporządzenie wymienia sześć grup instalacji, w tym między innymi instalacje do wytwarzania energii i paliw, instalacje w przemyśle mineralnym, chemicznym i hutnictwie. W większości z nich obowiązują progi określone zdolnością produkcyjną, zdolnością przetwarzania lub zdolnością przyjmowania określanymi dla jednostki czasu w normalnych warunkach pracy instalacji.

Istotną rolę w funkcjonowaniu systemu zapobiegania i kontroli emisji przemysłowych odgrywają przepisy dotyczące BAT. Dokumenty referencyjne BAT

(tzw. BREF) określają najbardziej efektywnie kosztowo metody ograniczenia emisji zanieczyszczeń i stanowią podstawę pozwoleń zintegrowanych. Konkluzje BAT są przyjmowane w formie decyzji Komisji Europejskiej i są aktem prawnie wiążącym. Dotychczas przyjętych zostało blisko 20 konkluzji BAT odnoszących się do różnych rodzajów działalności przemysłowej, w tym między innymi do przemysłu spożywczego, spalania i przetwarzania odpadów, produkcji organicznych substancji chemicznych, rafinacji ropy naftowej i gazu, przemysłu hutniczego, papierniczego, produkcji szkła.

## Ocena dokumentu UE

### ■ Ocena skutków społecznych, gospodarczych i finansowych

Dyrektywa IED jest głównym instrumentem służącym zapobieganiu i kontroli emisji zanieczyszczeń przemysłowych. Funkcjonuje on za pośrednictwem systemu pozwoleń zintegrowanych opartego na BAT. W Unii dyrektywą objętych jest około 32 tys. dużych instalacji przemysłowych i ponad 20 tys. dużych gospodarstw prowadzących chów drobiu i trzody chlewnej. Instalacje objęte IED odpowiadają za około 20% emisji zanieczyszczeń do powietrza i wody w UE (w tym około 50% tlenków siarki, metali ciężkich i około 30% tlenków azotu i cząstek stałych PM<sub>10</sub>) oraz 40% emisji gazów cieplarnianych. Mimo tendencji spadkowych, emisje przemysłowe wciąż generują poważne szkody dla zdrowia i środowiska. Komisja oszacowała, że korzyści zdrowotne związane z wdrożeniem rozwiązań zaproponowanych w nowelizacji dyrektywy IED sięgną 7,3 mld euro rocznie. Według dołączonego do wniosku dokumentu roboczego Komisji<sup>6</sup> ogólne korzyści wynikające z inicjatywy znacznie przewyższają koszty. Chociaż ilościowe określenie wszystkich skutków nie jest możliwe, należy wskazać, że:

- wartość pieniężna korzyści dla zdrowia związanych z głównym środkiem w ramach wariantu skuteczności wynosi 860–2800 mln euro rocznie, przy kosztach nakładów inwestycyjnych/kosztach operacyjnych dla przedsiębiorstw wynoszących około 210 mln euro rocznie; oraz
- objęcie szerszym zakresem gospodarstw chowu zwierząt gospodarskich prowadzi do redukcji emisji metanu i amoniaku, co oznacza korzyści dla zdrowia w wysokości od 5450 do 9240 mln euro rocznie i związane z tym koszty przestrzegania przepisów rządu 265–812 mln euro rocznie.

Całkowite obciążenie administracyjne szacuje się na 356–600 mln euro rocznie w przypadku operatorów przemysłowych i 265–509 mln euro rocznie, jeżeli chodzi o organy publiczne. Wzrost ten będzie znacznie złagodzony przez mniej restrykcyjny system wydawania pozwoleń dla gospodarstw chowu zwierząt gospodarskich.

<sup>6</sup> Dokument roboczy służb Komisji, Streszczenie sprawozdania z oceny skutków COM(2022)156\_2.

Proponowane zmiany są zgodne z zarysowanym w Europejskim Zielonym Ładzie trendem ograniczania niekorzystnego wpływu instalacji przemysłowych na środowisko, dążeniem do osiągnięcia neutralności klimatycznej i budowy gospodarki o obiegu zamkniętym. Cele te mają być osiągnięte przez zwiększenie liczby podmiotów podlegających regulacjom IED oraz zaostrzenie dotychczas obowiązujących standardów emisyjnych dla instalacji posiadających pozwolenia zintegrowane.

Konsekwencją podniesienia wymagań środowiskowych będzie konieczność przeprowadzenia modernizacji i doposażenia istniejących instalacji w urządzeniach ochrony środowiska. Alternatywą jest zastępowanie wysłużonych jednostek nowymi, zaprojektowanymi zgodnie z nowymi wymaganiami i wykorzystującymi zaawansowane technologie cechujące się niską emisją zanieczyszczeń. Proces ten będzie oddziaływał na dużą część gospodarki. Regulacje dyrektywy IED obejmują działalność przemysłową w następujących sektorach: energetycznym, produkcji i obróbki metali, mineralnym, chemicznym, gospodarki odpadami, oraz w innych sektorach, takich jak produkcja pulpy drzewnej i papieru, rzeźnie oraz intensywny chów drobiu i świń. Podmioty objęte tymi przepisami będą musiały podejmować odpowiednie działania na rzecz ograniczenia emisji do powietrza, wody i gruntu oraz zapobiegania wytwarzania odpadów. Obecnie w Polsce regulacjami wydanymi na podstawie dyrektywy IED objętych jest około 4300 przedsiębiorstw. W myśl proponowanych przepisów liczba ta może się istotnie zwiększyć, zwłaszcza w sektorze rolniczym. Według niektórych źródeł liczba ferm bydła, trzody chlewnej i drobiu objętych dyrektywą wzrosłaby prawie dziesięciokrotnie<sup>7</sup>. Może okazać się, że gospodarstwa rodzinne zostaną sklasyfikowane jako gospodarstwa rolno-przemysłowe i zostaną objęte kosztownymi regulacjami redukcji emisji, właściwymi dla dużych firm.

Ekspertki zwracają też uwagę, że proponowany wniosek istotnie zwiększa obowiązki i niezbędne nakłady inwestycyjne dla operatorów elektrowni i elektrociepłowni konwencjonalnych, w tym zwłaszcza węglowych<sup>8</sup>. Szczególnie dotkliwie mogą być dolne normy emisji zanieczyszczeń wyznaczane na podstawie najlepszych dostępnych technologii, jak i utrudniony dostęp do derogacji od nich, a także minimalne wymogi dotyczące efektywności energetycznej. Źródłem tego problemu może być zaproponowane w projekcie rozwiązanie ograniczające elastyczność krajowych instytucji wyznaczających normy emisji (w Polsce są to marszałkowie województw) w pozwoleniach zintegrowanych i zobowiązanie ich

<sup>7</sup> Zob. *Copa-cogeca-krytykuja-nowelizacje-dyrektywy-w-sprawie-emisji-przemyslowych*, <https://www.farmer.pl/finanse/copa-cogeca-krytykuja-nowelizacje-dyrektywy-w-sprawie-emisji-przemyslowych,118047.html>.

<sup>8</sup> Zob. M. Burny, *Doktryna IED, czyli nowe brzemie elektrowni i elektrociepłowni w Polsce (ANALIZA)*, biznesalert.pl, 8 kwietnia 2022 r., <https://biznesalert.pl/burny-doktryna-ied-czyli-nowe-brzemie-elektrowni-i-elektrociepowni-w-polsce-analiza/>.

do wyznaczania norm emisji zgodnie z najbardziej restrykcyjnymi wartościami z przedziału określonego przez najlepsze dostępne technologie. W konsekwencji może to prowadzić do wyższych nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez operatorów instalacji w przypadku budowy nowych bloków lub z wcześniejszym zamknięciem istniejących bloków, dla których nie będzie opłacalna kosztowna modernizacja.

Przedstawiony projekt dyrektywy będzie teraz podlegał ocenie i negocjacom z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim. Zakładane wejście w życie nowej dyrektywy to koniec 2024 r., natomiast zrewidowane normy emisji zaczną obowiązywać cztery lata później.

### ■ Ocena zgodności działań UE, o których mowa w dokumencie UE, z zasadą pomocniczości

Analizowany dokument jest projektem aktu ustawodawczego UE i podlega ocenie co do zgodności z zasadą pomocniczości. W opinii Biura Analiz Sejmowych przedstawiony projekt dyrektywy nie narusza zasady pomocniczości. Celem proponowanej dyrektywy jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska, przy jednoczesnym pobudzaniu innowacji oraz zapewnieniu wyrównanych warunków konkurencyjnych na rynku UE. Założonego efektu nie można byłoby uzyskać przez działania podejmowane jedynie na poziomie państw członkowskich.

Zanieczyszczenia z instalacji rolno-przemysłowych rozprzestrzeniają się ponad granicami państwowymi i jedno państwo członkowskie nie jest w stanie samo zapewnić wystarczającej kontroli zanieczyszczeń. Ponadto eksploatacja zakładów przemysłowych jest ściśle związana z funkcjonowaniem jednolitego rynku. W razie braku ogólnounijnego podejścia do ustanawiania norm efektywności środowiskowej te same sektory podlegałyby różnym przepisom dotyczącym kontroli zanieczyszczeń w każdym państwie członkowskim, co stwarzałoby ryzyko powstania nierównych warunków działania, rozdrobnienia jednolitego rynku i utrudnienia starań UE na rzecz osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego. Dotychczasowa praktyka dowodzi, że rozwiązania legislacyjne na poziomie UE stanowią najskuteczniejszy instrument w kwestiach dotyczących realizacji celów z zakresu polityki ekologicznej.

### ■ Ustosunkowanie się do projektu stanowiska Rzeczypospolitej

Do dnia sporządzenia niniejszej opinii Rada Ministrów nie przedstawiła projektu stanowiska Polski do projektowanej dyrektywy.

### ■ Wniosek dotyczący działań przedstawiciela RP w odniesieniu do dokumentu UE

Celem zaproponowanej regulacji jest poprawa poziomu ochrony zdrowia i środowiska, zgodnie z politycznymi celami UE sformułowanymi między innymi w strategii Europejski Zielony Ład. W ocenie BAS wniosek zasługuje na poparcie



przez przedstawiciela RP w trakcie dalszych prac na forum UE. Należy jednak wziąć pod uwagę zastrzeżenia dotyczące ekonomicznej efektywności proponowanych rozwiązań. Działania na rzecz minimalizacji ryzyka degradacji środowiska naturalnego powinny jednocześnie uwzględniać ekonomikę funkcjonowania instalacji przemysłowych i dążyć do równoważenia interesów ekologicznych, społecznych i gospodarczych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

## Opinia prawna

### Podstawa prawna dokumentu UE

Komisja Europejska proponuje przyjęcie dyrektywy na podstawie art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Artykuł 192 ust. 1 TFUE określa, że Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, decydują o działaniu służącym osiągnięciu celów określonych w artykule 191, które ma być podjęte przez Unię. Zgodnie z art. 191 ust. 1 TFUE polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągania następujących celów: 1) zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, 2) ochrony zdrowia ludzkiego, 3) ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych, 4) promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska.

Biorąc pod uwagę przedmiot projektowanej dyrektywy, proponowaną podstawę prawną oraz wybór zastosowanego środka prawnego (dyrektywa), należy uznać je za prawidłowe.

### Skutki prawne dokumentu UE

Zgodnie z art. 288 akapit 3 TFUE dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

W przedstawionym projekcie zawarto propozycje zmian w dyrektywie 2010/75/UE oraz dyrektywie Rady 1999/31/WE.

Zgodnie z art. 4 projektowanej dyrektywy ma ona wejść w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 projektowanej dyrektywy państwa członkowskie mają wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy w terminie do pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 18 miesięcy od daty wejścia w życie dyrektywy.

W art. 70i oraz art. 74 zmienianej dyrektywy 2010/75/UE upoważnia się Komisję do przyjęcia aktów delegowanych, przy czym muszą być uwzględnione zasady określone w art. 290 TFUE oraz art. 76 tej dyrektywy.



W zależności od ostatecznego kształtu projektowanej dyrektywy może ona pociągać za sobą konieczność dokonania zmian w polskim systemie prawa, zwłaszcza w zakresie aktów prawnych wskazanych w podrozdz. „Informacja o stanie prawa obowiązującego w Polsce w materii objętej treścią dokumentu UE” niniejszej opinii.

## Kwestie proceduralne

### ■ Procedura przyjmowania dokumentu UE

Proponowana dyrektywa jest przyjmowana w zwykłej procedurze ustawodawczej (art. 294 TFUE). Rada przyjmuje dyrektywę, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów (art. 16 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej). Parlament Europejski i Rada stanowią po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów (art. 192 ust. 1 TFUE).

Proponowana dyrektywa ma być aktem ustawodawczym, stanowionym w dziedzinie środowiska naturalnego. W myśl art. 4 ust. 2 lit. e TFUE środowisko naturalne jest dziedziną, w której kompetencje są dzielone między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Wynika z tego, że projekt dyrektywy podlega ocenie w zakresie zgodności z zasadą pomocniczości w trybie protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Do kwestii zgodności z zasadą pomocniczości odniesiono się w motywie 39 preambuły projektowanej dyrektywy oraz w pkt 2 uzasadnienia do projektu. W ocenie Biura Analiz Sejmowych projekt dyrektywy jest zgodny z zasadą pomocniczości (zob. podrozdz. „Ocena zgodności działań UE, o których mowa w dokumencie UE, z zasadą pomocniczości” niniejszej opinii).

Zgodnie z art. 2 protokołu (nr 2) Komisja przed zgłoszeniem wniosku w sprawie aktu ustawodawczego ma obowiązek prowadzić szerokie konsultacje. Konsultacje te, w stosownym przypadku, powinny uwzględniać wymiar regionalny i lokalny przewidywanych działań. W pkt 3 uzasadnienia do projektu Komisja poinformowała o przeprowadzonych konsultacjach w sprawie proponowanej dyrektywy.

Komisja przyjęła wniosek w sprawie dyrektywy 5 kwietnia 2022 r., a następnie przekazała go Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu, a także Sejmowi.

List Komisji informujący o przesłaniu izbom parlamentów narodowych wszystkich wersji językowych projektu został przekazany 25 maja 2022 r. W tym dniu rozpoczął się bieg ośmiotygodniowego terminu na przesłanie przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnionej opinii zawierającej powody, dla których parlament narodowy (lub izba parlamentu narodowego) uznaje, że projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości [na podstawie art. 6 protokołu (nr 2)].

Wniosek w sprawie dyrektywy został dotychczas poddany kontroli parlamentarnej w pięciu izbach parlamentów narodowych. Z informacji dostępnych na

stronie bazy IPEX<sup>9</sup> wynika, że do dnia sporządzenia niniejszej opinii żadna z izb parlamentów narodowych nie zgłosiła zastrzeżenia dotyczącego zgodności tego projektu z zasadą pomocniczości.

### ■ Działania Komisji do spraw Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395; dalej: ustawa kooperacyjna) Rada Ministrów przekazuje Sejmowi projekt stanowiska RP w sprawie projektu aktu ustawodawczego UE w terminie 14 dni od dnia otrzymania projektu tego aktu. Rada Ministrów otrzymała projekt 28 kwietnia 2022 r., co oznacza, że termin ten upłynął 12 maja 2022 r. Do dnia sporządzenia niniejszej opinii Rada Ministrów nie przekazała Sejmowi projektu stanowiska RP, a zatem nie został dochowany termin, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy kooperacyjnej.

Stosownie do art. 7 ust. 4 ustawy kooperacyjnej Komisja ds. UE może wyrazić opinię o projekcie aktu prawnego UE w terminie 49 dni od przekazania Sejmowi tego projektu. W odniesieniu do omawianego projektu dyrektywy termin ten upływa 16 czerwca 2022 r.

Sejm może w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego UE w językach urzędowych Unii przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Termin na przesłanie uzasadnionej opinii upływa 20 lipca 2022 r.

W niniejszej sprawie Komisja ds. UE może zatem wnieść projekt uchwały w sprawie uznania projektu aktu ustawodawczego UE za niezgodny z zasadą pomocniczości. W takim wypadku do projektu uchwały powinna być załączona uzasadniona opinia zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że projekt aktu ustawodawczego UE nie jest zgodny z zasadą pomocniczości (art. 148cc ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu).

## Wnioski

Przedmiotem wniosku jest nowelizacja dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (tzw. dyrektywa IED), będącej głównym aktem prawnym służącym zapobieganiu i kontroli zanieczyszczeń emitowanych przez duże obiekty przemysłowe. Proponowane zmiany obejmują między innymi zaostrzenie dopuszczalnych granicznych poziomów emisji, wprowadzenie dodatkowych substancji i obowiązków objętych pozwoleniami oraz zwiększenie dostępu podmiotów zewnętrznych do postępowań w sprawie pozwoleń na emisję. Celem proponowanych rozwią-

<sup>9</sup> [Http://www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

zań jest podniesienie poziomu ochrony środowiska, przy jednoczesnym pobudzaniu innowacji oraz zapewnieniu wyrównanych warunków konkurencyjnych na rynku UE.

Przepisy wydane na podstawie dyrektywy IED dotyczą w Polsce około 4,3 tys. instalacji przemysłowych (w całej UE ponad 52 tys.), w tym przemysłu energetycznego, hutnictwa, przemysłu chemicznego, gospodarki odpadami oraz dużych ferm hodowlanych. Proponowana nowelizacja rozszerzy listę podmiotów podlegających tym przepisom (m.in. o niektóre zakłady przemysłu wydobywczego, dodatkowe kategorie gospodarstw hodowlanych, dużych producentów baterii na potrzeby przemysłu motoryzacyjnego). Nowe ramy regulacyjne będą mieć istotne znaczenie dla operatorów różnorodnych instalacji przemysłowych i mogą wymagać dodatkowych wydatków inwestycyjnych.

## Bibliografia

### Akty prawne

#### ■ Prawo krajowe

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1973, ze zm.

Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. nr 213, poz. 1395.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, Dz.U. poz. 1169.

Rozporządzenie Ministra Klimatu z 24 września 2020 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów, Dz.U. poz. 1860.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2021, poz. 483.

#### ■ Prawo unijne

Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 1.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 47.

Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 201.

Dyrektywa Rady 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, Dz.Urz. UE L 182 z 16 lipca 1999 r., ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.Urz. UE L 334 z 17 grudnia 2010 r.

### Inne

Komunikat Komisji z 11 grudnia 2019 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final.

Komunikat Komisji z 12 maja 2021 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Droga do zdrowej planety dla wszystkich – Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby”, COM(2021) 400 final.

Dokument roboczy służb Komisji, Ocena dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (IED), SWD(2020) 181 final.

Dokument roboczy służb Komisji, Streszczenie sprawozdania z oceny skutków, COM(2022)156\_2.

Burny M., *Doktryna IED, czyli nowe brzemie elektrowni i elektrociepłowni w Polsce (ANALIZA)*, biznesalert.pl, 8 kwietnia 2022 r., <https://biznesalert.pl/burny-doktryna-ied-czyli-nowe-brzemie-elektrowni-i-elektrociepowni-w-polsce-analiza/>.

*Copa-Cogeca krytykują nowelizację dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych*, farmer.pl, 13 kwietnia 2022 r., <https://www.farmer.pl/finanse/copa-cogeca-krytykuja-nowelizacje-dyrektywy-w-sprawie-emisji-przemyslowych,118047.html>.

[Http://www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).