**UZASADNIENIE**

1. **Potrzeba i cel projektowanej ustawy**

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska, zwanego dalej „projektem ustawy”, jest dostosowanie obecnie obowiązujących przepisów dotyczących Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń do zmienionych przepisów Unii Europejskiej w zakresie Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, którego elementem jest Krajowy Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń.

Z dniem 26 czerwca 2019 r. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1010 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie dostosowania obowiązków sprawozdawczych w dziedzinie ustawodawstwa dotyczącego środowiska oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 166/2006 i (UE) nr 995/2010, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/49/WE, 2004/35/WE, 2007/2/WE, 2009/147/WE i 2010/63/UE, rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 i (WE) nr 2173/2005 oraz dyrektywę Rady 86/278/EWG, zwane dalej „rozporządzeniem dostosowawczym”. Ww. rozporządzenie wprowadza zmiany w rozporządzeniu (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającym dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE, na podstawie którego utworzony został i prowadzony jest Krajowy Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń.

Jednocześnie z dniem 24 września 2019 r. weszła w życie Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1741 z dnia 23 września 2019 r. ustalającą format i częstotliwość przekazywania danych, które mają być udostępniane przez państwa członkowskie na potrzeby sprawozdawczości na mocy rozporządzenia (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającego dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE, zwana dalej „Decyzją wykonawczą”. Decyzja ta zastępuje dotychczasowo obowiązujący załącznik III do ww. rozporządzenia oraz wprowadza zmiany, co do terminu przekazywania danych do Komisji Europejskiej, jak również zakresu przekazywanych danych.

1. **Stan faktyczny i prawny**

Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, sprawozdawczością w zakresie Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń objęci są prowadzący instalację, którzy prowadzą co najmniej jeden z rodzajów działalności określonych w załączniku I do rozporządzenia 166/2006 i w danym roku sprawozdawczym stwierdzili jakiekolwiek przekroczenia obowiązujących wartości progowych dla uwolnień i transferów zanieczyszczeń oraz transferów odpadów określonych w rozporządzeniu [166/2006](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrxgazdenrxg4zq). Zgodnie z art. 236b ust. 3 z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, wojewódzki inspektor ochrony środowiska przekazuje do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska dane niezbędne do tworzenia Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, w terminie do dnia 30 września roku następującego po danym roku sprawozdawczym. Zgodnie z art. 236c Główny Inspektor Ochrony Środowiska przekazuje do Komisji Europejskiej sprawozdanie, według wzoru określonego w załączniku nr III do rozporządzenia 166/2006, w terminie 15 miesięcy po upływie danego roku sprawozdawczego, jednocześnie co 3 lata przekazuje Komisji Europejskiej raport, o którym mowa w art. 16 rozporządzenia 166/2006.

W zakresie sankcji finansowych obecne przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska przewidują możliwość wymierzenia przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska kar pieniężnych, w dwóch przypadkach, tj. za niezłożenie w terminie przez prowadzącego instalację sprawozdania zawierającego dane o przekroczeniu wartości progowych dla uwolnień i transferów zanieczyszczeń oraz transferów odpadów określonych w rozporządzeniu [166/2006](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrxgazdenrxg4zq) oraz za niezapewnienie przez prowadzącego instalację jakości przekazywanych danych pod względem ich kompletności, spójności lub wiarygodności. Są to kary w wysokości odpowiednio 50 000 zł i 25 000 zł.

1. **Szczegółowy zakres projektowanych zmian.**
   1. **Zmiany w odnośniku do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska** oprócz odzwierciedlenia regulacji zawartych w projekcie (dodanie odnośnika nr 3), mają charakter porządkowy i doprecyzowujący (oznaczenie załącznika do ustawy jako załącznik nr 1 i dodanie załącznika nr 2).
   2. **Zmiana w art. 236b ust. 1**

W art. 236b ust. 1 wprowadzono zmianę polegającą na podziale sprawozdania w zakresie Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń na dwie części, tj. część obejmującą dane niezbędne do identyfikacji zakładu, na terenie którego instalacja jest prowadzona oraz część obejmującą dane o przekroczeniu wartości progowych dla uwolnień i transferów zanieczyszczeń oraz transferów odpadów określonych w rozporządzeniu [166/2006](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrxgazdenrxg4zq), ze wskazaniem terminów, w jakich poszczególne dane należy przekazywać.

Proponowana zmiana jest ściśle powiązana ze zmianami w obszarze szeroko pojętej sprawozdawczości w zakresie Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (IED) oraz Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, jakie wprowadziła Komisja Europejska na poziomie Unii Europejskiej. Na mocy następujących aktów prawnych:

* + 1. Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 23 września 2019 r. ustalająca format i częstotliwość przekazywania danych, które mają być udostępniane przez państwa członkowskie na potrzeby sprawozdawczości na mocy rozporządzenia (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającego dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE,
    2. Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/1135 z dnia 10 sierpnia 2018 r. ustanawiająca rodzaj, format i częstotliwość przekazywania informacji, które mają być udostępniane przez państwa członkowskie na potrzeby sprawozdań z wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych

Komisja Europejska wprowadziła nowe zasady sprawozdawczości, polegające na obowiązku przekazywania przez państwa członkowskie dwóch odrębnych sprawozdań:

* + - * 1. Sprawozdania zawierającego dane identyfikacyjne zakładów przemysłowych objętych dyrektywą IED oraz rozporządzeniem 166/2006, który zasila rejestr EU Registry,
        2. Sprawozdania zintegrowanego zawierającego dane dotyczące uwolnień i transferów zanieczyszczeń/odpadów oraz danych emisyjnych z dużych obiektów energetycznego spalania paliw (LCP).

Powyższe zmiany spowodowały, że państwa członkowskie zobowiązane są do przekazywania do Komisji Europejskiej również danych o zakładach, które w danym roku sprawozdawczym nie stwierdziły przekroczenia progów uwolnień i transferów zanieczyszczeń, a jedynie prowadziły co najmniej jeden z rodzajów działalności określonych w załączniku nr I do rozporządzenia 166/2006. W związku z tym, że powyższe dane nie były wcześniej wymagane, a obecne przepisy nie przewidują sankcji za nieprzedłożenie tych danych do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, zaistniała potrzeba wprowadzenia nowego obowiązku polegającego na zobowiązaniu nowych prowadzących instalację do jednokrotnego przekazania w określonym terminie, danych identyfikacyjnych dla zakładu, na terenie którego prowadzona jest instalacja wymieniona w załączniku I do rozporządzenia 166/2006, niezależnie od tego, czy w danym roku sprawozdawczym prowadzący instalację stwierdził przekroczenia progów uwolnień i transferów zanieczyszczeń. Powyższa zmiana pozwoli również na objęcie nowego obowiązku sankcjami administracyjnymi, o zostało szczegółowo wyjaśnione w dalszej części niniejszego uzasadnienia.

* 1. **Zmiana w art. 236b ust. 1a**

W art. 236b ust. 1a doprecyzowano, że obowiązek, o którym mowa w tym przepisie dotyczy przekazywania danych dotyczących uwolnień i transferów zanieczyszczeń oraz transferu odpadów. Zatem wskazano, że przepis dotyczy danych, o których mowa w  ust. 1 pkt 2. Przedmiotowa zmiana jest konsekwencją wprowadzenia zmiany w art. 236b ust. 1.

* 1. **Zmiana w art. 236b ust. 3**

W art. 236b ust. 3 wprowadzono zmianę polegającą na skróceniu terminu, w jakim wojewódzki inspektor ochrony środowiska przekazuje do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska dane niezbędne do tworzenia Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu, tj. do dnia 30 sierpnia roku następującego po danym roku sprawozdawczym. Powyższa zmiana spowodowana jest skróceniem terminu przekazania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska sprawozdania do Komisji Europejskiej z 15 miesięcy do 11 miesięcy po zakończeniu roku sprawozdawczego. Proponowana zmiana pozwoli na zabezpieczenie minimalnego okresu czasu, tj. 3 miesięcy, niezbędnego do przygotowania i przekazania raportu do Komisji Europejskiej przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

* 1. **Zmiana art. 236c**

W art. 236c wprowadzono zmianę polegającą na wskazaniu, że Główny Inspektor Ochrony Środowiska przekazuje sprawozdanie do Komisji Europejskiej. Proponowana zmiana wynika z faktu, że załącznik III do rozporządzenia 166/2006 został uchylony na mocy rozporządzenia.

Proponowaną zmianą uchylono art. 236c ust. 2. Wynika to z faktu, że na mocy rozporządzenia dostosowawczego uchylono art. 16 rozporządzenia 166/2006, który nakładał na państwa członkowskie obowiązek przekazywania 3-letniego raportu dotyczącego wdrażania rozporządzenia 166/2006. W związku z powyższym należało również uchylić przepis przewidziany w prawie krajowym, który przedmiotowy obowiązek nakładał.

* 1. **Zmiana w art. 236d ust. 1**

W art. 236d ust. 1 wprowadzono odrębne kary administracyjne w zależności od rodzaju naruszenia. W art. 236d ust. 1 pkt 1) wprowadzono karę administracyjną w wysokości 5000 zł za niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w art. [236b ust. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytemrxhaztsltqmfyc4nbsg43tinrxgu) pkt 1, tj. za nieprzekazanie w  terminie danych niezbędnych do identyfikacji zakładu, na terenie którego instalacja jest prowadzona. Wprowadzenie powyżej kary spowodowane jest faktem ustanowienia przez Komisję Europejską nowych zasad sprawozdawczości (patrz Pkt III.1 niniejszego uzasadnienia). W celu wdrożenia ww. obowiązku należało wprowadzić nową sankcję administracyjną w postaci kary administracyjnej. Proponowana wysokość kary musi być na tyle wysoka, aby była skuteczna, proporcjonalna i odstraszająca, o czym stanowi art. 20 rozporządzenia 166/2006. Dla porównania kara za prowadzenie działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu do bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami wynosi od 5 000 zł do 1 000 000 zł.

W art. 236d ust. 1 pkt 2 wprowadzono karę administracyjną w wysokości 200 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni, za niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w art. [236b ust. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytemrxhaztsltqmfyc4nbsg43tinrxgu) pkt 2, tj. za nieprzekazanie w terminie danych o przekroczeniu wartości progowych dla uwolnień i transferów zanieczyszczeń oraz transferów odpadów określonych w rozporządzeniu [166/2006](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrxgazdenrxg4zq). Analizując inne obowiązki sprawozdawcze w obszarze ochrony środowiska polegające na przedłożeniu organowi wymaganych informacji w określonym terminie, wskazać należy, że brak ich realizacji zagrożony jest karami grzywny, których wysokość wynosi od 20 do 5 000 zł (zgodnie z Kodeksem wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r. – Dz. U. z dnia 2019 r. poz. 821).

Zmiana wymiaru kary administracyjnej za niezłożenie sprawozdania w zakresie danych o przekroczeniu wartości progowych dla uwolnień i transferów zanieczyszczeń oraz transferów odpadów określonych w rozporządzeniu [166/2006](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrxgazdenrxg4zq) jest konsekwencją oceny zarówno Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, sygnałów płynących od prowadzących instalacje, jak również rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (wyroki z dnia 8 stycznia 2020 r. sygn. akt II OSK 3258/19 oraz II OSK 3264/19), wskazujących na to, że dotychczasowy wymiar kary, tj. w wysokości 50 000 zł jest zbyt wysoki i nieproporcjonalny w stosunku do naruszenia. Jednocześnie dotychczasowe przepisy w tym zakresie nie dawały możliwości miarkowania kary, w zależności od czasu opóźnienia. Wprowadzenie kary pieniężnej za każdy dzień opóźnienia spowoduje, że sankcja ta będzie proporcjonalna w stosunku do rzeczywistego naruszenia.

* 1. **Zmiana w art. 236d**

W art. 236d ust. 2 zmieniono wysokość kary administracyjnej z kwoty 25 000 zł na przedział kary w wysokości od 500 zł do 5 000 zł. Dodatkowo wprowadzono ust. 2a, w którym wskazano, że przy ustalaniu wysokości kary administracyjnej organ kieruje się wagą i skalą naruszeń oraz okolicznościami, w jakich do nich doszło. Powyższe zmiany pozwolą na dostosowanie wysokości kary do wagi naruszenia, dzięki czemu kara będzie proporcjonalna. Ponadto dodano ust. 2b, zgodnie z którym jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że do naruszenia doszło wskutek zdarzeń lub okoliczności, którym podmiot popełniający naruszenie nie mógł zapobiec, właściwy organ odstępuje od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa

w ust. 1 i 2, i umarza postępowanie.

1. **Dodatkowe informacje**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. z 2002 r. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt nie wymaga przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej oraz Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji lub uzgodnienia.

Wejście w życie projektowanej ustawy nie będzie miało wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r. poz. 1414, z późn. zm.), projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Zaproponowano, aby ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Jednocześnie ustawa nie przewiduje wprowadzenia przepisów przejściowych, z uwagi na to, że wysokości kar administracyjnych przewidzianych w art. 236d zmienianej ustawy zostały zmniejszone, dlatego zastosowanie w tym przypadku będzie miał art. 189c ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, z późn. zm.), który stanowi, że jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla stron.