

Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.

WYBRANE PYTANIA I ODPOWIEDZI ZADANE PRELEGENTOM PODCZAS KONFERENCJI

„ZMIANY KLIMATU W ŚWIETLE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ I PRAWA POLSKIEGO NA TLE PORÓWNAWCZYM”

20 STYCZNIA 2021 r.

PYTANIE 1 i 2:

Czy akty CMP/CoP traktatów klimatycznych mogą być wykorzystywane dla wykładni/oceny prawa wtórnego UE lub zobowiązań z niego płynących w dziedzinie ochrony klimatu - np. w kontekście postępowania z art. 258 TFUE w przypadku, gdy państwo członkowskie nie respektuje takiej decyzji, lub w kontekście kontroli legalności aktów prawa wtórnego na podstawie art. 263 TFUE?

W przypadku decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE, kiedy Unia przedstawia swoje stanowisko w organie i partycypuje w podjęciu danej decyzji CoPs/MoPs, czy naruszenie/niewykonanie określonego postanowienia decyzji mogłoby być rozważane z perspektywy zarówno zewnętrznej (naruszenie przez Unię np. *pacta sunt servanda*) jak i wewnętrznej (naruszenie przez państwo członkowskie zasady lojalnej współpracy podobnie do modelu sprawy COTIF/C-600/14)?

Dziękuję za zainteresowanie wykładem, który - chociaż przedłużony - nie oddał wszystkich ważnych wątków podejmowanej przeze mnie problematyki.

Problematyka decyzji COPs/MOPs jest interesująca z wielu względów. Nie jest też w prawie międzynarodowym bezsporna, wykracza poza wielostronne umowy środowiskowe, chociaż ma dla nich szczególne znaczenie. W przypadku prawa unijnego nie ma jednoznacznych rozstrzygnięć sądowych czy innych dotyczących statusu prawnego decyzji COPs/MOPs w sferze zmian klimatu. Natomiast nie oznacza to, że stanowią jedynie wytyczne lub spełniają inne niewiążące funkcje. Moim zdaniem, status tych decyzji zależy nie tylko od ich międzynarodoprawnej pozycji, lecz także od ich "zakotwiczenia" w prawie Unii (przypadki takie spotykałem analizując prawo pochodne). Jeśli zatem akt unijny odsyła (tworzy normatywne powiązanie) z konkretną decyzją, nakazuje np. interpretować lub stosować określone normy unijne, to staje się wiążący (ściślej staje się elementem wiążącego aktu prawnego). Wówczas nie wykluczałbym skargi według art.

Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.

258 TfUE. Jednak wiele zależy też od sposobu sformułowań zawartych w tych decyzjach, tj. na ile wyznaczają obowiązki/standardy, czy standardy te są sztywne, czy też pozwalają na pewną swobodę, jaką mają jakoś normatywną. Innymi słowy, mogą one generować zobowiązania samodzielne albo będące częścią zobowiązań ukształtowanych w prawie unijnym sensu stricte, mogą też nie generować zobowiązań, a jedynie stanowić element standardu, mogą dawać państwom margines uznania itd. Trudno tutaj o generalną konstatację prawdziwą w odniesieniu do każdego przypadku. Mam nadzieję, że takie wyjaśnienie - póki co - jest zadowalające.

Co do decyzji podejmowanej na podstawie art. 218 ust. 9 TfUE dotyczącej udziału UE i/albo państw członkowskich w decyzji COP/MOP oraz związanej z tym odpowiedzialności międzynarodowej i unijnej, to: 1) odpowiedzialność międzynarodowa wchodziłaby w grę tylko wtedy, gdy decyzja COP/MOP miała charakter wiążący (doszłoby do naruszenia zobowiązania międzynarodowego); 2) UE mogłaby ponieść odpowiedzialność tylko w granicach swoich kompetencji; 3) wewnątrz UE można byłoby podważać legalność decyzji z art. 218 ust. 9 wówczas gdy doszło np. do naruszenia kompetencji UE (UE miałyby działać samodzielnie, bez państw członkowskich); 4) odpowiedzialność państw członkowskich mogłaby powstać wewnątrz Unii, gdyby działały samodzielnie z naruszeniem kompetencji Unii lub podjętej decyzji.

prof. dr hab. Cezary Mik (IOŚ-PIB/KOBiZE, UKSW)

PYTANIE 3:

Nawiązując do wspomnianej przez Pana Profesora sprawy Carvahlo, jak ocenia Pan Profesor znaczenie wspomnianej przez Ministra Guibourgé-Czetwertyńskiego litygacji klimatycznej dla działań na rzecz ochrony klimatu? Czy orzeczenie w sprawie Urgenda było pod tym względem wyjątkiem czy utworzyło nowy standard?

Jeśli chodzi o spory klimatyczne (nie jest to termin obejmujący jedną kategorię spraw i jeden typ procedury; mogą dotyczyć wykonywania zobowiązań mitygacyjnych i adaptacyjnych), to nie ulega wątpliwości, że od pewnego czasu pojawiła się tendencja do wnoszenia skarg przez jednostki na szeroko rozumiane państwo, zwłaszcza jednak na rządy. Zachowania te spotykają się coraz częściej z pozytywną reakcją sądów krajowych, które zasądzą w zasadzie ryczałtowe odszkodowania. Potwierdzeniem są wyroki w sprawie Urgenda z 2019 r., ale także niektóre polskie sprawy (np. Wolszczak, aczkolwiek łączące się raczej z zanieczyszczeniem powietrza niż efektem zmian klimatu). Sprawę Urgenda uważa się za pierwszy przypadek, kiedy uznano, że zmiana klimatu może powodować naruszenie praw człowieka. podobne postępowania toczą się w Belgii, Francji, Irlandii, Norwegii, RFN, Szwajcarii, Nowej Zelandii czy Wielkiej Brytanii. Szacuje się, że między 1986 a majem 2020 wniesiono do sądów krajowych lub międzynarodowych 1587

Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.

spraw klimatycznych (1213 w USA; tendencja wzrostowa widoczna zwłaszcza od 2006 r., lecz poza USA to mniej więcej 25 spraw rocznie pochodzących od różnych skarżących, w tym ok. 10 od jednostek; ok. 40% postępowań w USA, a poza tym państwem 58% kończy się sukcesem). Dodajmy, że w sprawie Urgenda SN Holandii uznał wymóg redukcji o 25% Co2 w 2020 r. ustalony prawem UE (w rzeczywistości redukcja nastąpiła o 14-17%). Wyrok holenderski może mieć zatem pewne znaczenie perswazyjne. Podejście to koresponduje z uznawaniem w niektórych międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka prawa do środowiska jako uprawnienia autonomicznego bądź włączanego w ramy innych uprawnień (np. prawo do życia, prawo do zdrowia).

Warto zarazem zauważyć, że międzynarodowa litygacja klimatyczna może odbywać się na różnych poziomach. Może mieć miejsce między organizacją (takiej, jak UE) a państwami członkowskimi, między nią a jednostkami, między państwami członkowskimi, między jednostkami a państwami, - wszystko jednak w ramach procedur ustalonych traktatami z różnych dziedzin. Z kolei litygacja krajowa może odbywać się między jednostkami a korporacjami, jednostkami a państwami czy samorządami/władzami regionalnymi/lokalnymi

W sprawie Carvahlo z 2019 r. Sąd nie zaakceptował roszczenia w zakresie, w jakim zmierzało ono do podważenia aktów Parlamentu Europejskiego i Rady oraz odmówił przyznania odszkodowania z tytułu zbyt niskiego określenia pułapów redukcji gazów cieplarnianych. Pokazało to ograniczenia wiążące się z dochodzeniem roszczeń indywidualnych w UE (m.in. nie mogą być oparte wyłącznie na zarzucie naruszenia praw jednostek, ograniczenia co do charakteru aktu zaskarżanego, czasu wniesienia skargi). Sąd zarazem wskazał, że sądy krajowe mogą wnosić pytania prejudycjalne w sprawach, w których skarga jednostek jest wyłączona bądź że jednostki mogą podnosić zarzut nieważności aktu generalnego w ramach postępowania dotyczącego aktu indywidualnego wydanego na podstawie takiego aktu. W związku z tym istnieje ograniczony związek między sprawą Urgenda a Carvahlo. Z pewnością trudno mówić tutaj o tym, że sprawa Urgenda wyznacza standard dla spraw unijnych.

Osobiście uważam, że na szczeblu krajowym indywidualne roszczenia klimatyczne nie powinny być regułą, a prawa człowieka nie są panaceum na wszystkie wyzwania. Nie prowadzą one do rozwiązania problemu, a sądowe nakazy osiągnięcia określonych poziomów redukcji mogą być - z uwagi na wielowątkowe uwikłania - wątpliwe ekonomicznie i prawnie. Natomiast uważam, że powinien działać fundusz szkód na poziomie krajowym, do którego odpowiednie podmioty odpowiedzialne za zanieczyszczenia (państwowe i niepaństwowe) i nieterminowe ich redukcje wpłacałyby właściwe kwoty. Z niego powinny być finansowane rozwiązania usuwające systemowe źródła zanieczyszczeń. Nie ulega też wątpliwości, że w razie wykazania związku przyczynowego między zmianą klimatu (ewentualnie emisją gazów cieplarnianych) będącą

Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.

wynikiem odpowiednich zachowań podmiotów zobowiązanych (rządu/państwa, władz regionalnych lokalnych, korporacji lub innych podmiotów odpowiedzialnych za emisje) a utratą życia czy zdrowia (co jednak nie jest proste) powinny być przyznawane indywidualne odszkodowania. Procedura ich dochodzenia mogłaby być przyspieszona.

prof. dr hab. Cezary Mik (IOŚ-PIB/KOBiZE, UKSW)

PYTANIE 3:

Jakie jest źródło danych bazowych (pytanie do wystąpienia „*Ekonomiczne skutki wprowadzenia granicznego podatku węglowego w UE a ochrona sektorów zagrożonych ucieczką emisji*”)

Prezentację wykonano w oparciu o analizę LIFE CAKE PL pt.: „*Skutki wprowadzenia podatku granicznego od emisji GHG w warunkach zaostrzania polityki klimatycznej UE do 2030 r.*” z września 2020 r.

W analizie wykorzystano projekcje na 2030 r., dane opierają się na scenariuszu bazowym przedstawionym w publikacji [Global Energy and Climate Outlook 2018 \(Baseline GECO 11/2018\)](#), opracowanym przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej w 2018 r.

W stosunku do Baseline GECO 11/2018 scenariusze analityczne (zawierające dodatkowe polityki i działania) uwzględniały, m.in. redukcję emisji GHG w państwach UE w 2030 r. o 55% w 2030, w stosunku do poziomu emisji z 1990, a także wprowadzenia podatku granicznego od emisji na produkty importowane do UE.

Wykorzystywana baza danych, zbudowana była w oparciu o tablice przepływów międzygałęziowych (input-output, IO). Zawierają one dane dotyczące procesów produkcyjnych na poziomie gałęzi, powiązań międzygałęziowych (poprzez nakłady pośrednie) oraz popytu końcowego – inwestycje oraz konsumpcje gospodarstw domowych i rządu. Ponadto baza danych zawiera dane o bilateralnym handlu międzynarodowym, w tym dane dotyczące kosztów transportu, a także informacje o różnych rodzajach podatków. Dodatkowo do bazy danych dołączone są informacje o zużyciu paliw i emisjach gazów cieplarnianych (GHG) powiązanych z produkcją w poszczególnych sektorach i regionach świata.

Robert Jeszke/Maciej Pyrka (IOŚ-PIB/KOBiZE)

PYTANIE 4:

W świetle najnowszego Inception Impact Assessment Komisji Europejskiej rozważa się model podatku węglowego, ale również model reformy ETS poprzez rozciągnięcie ETS na

Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.

producentów/producentów zagranicznych (poza-UE). Czy Panowie w swoich badaniach porównywali skuteczność dwóch tych modeli z punktu widzenia korzyści dla klimatu/środowiska oraz ucieczki emisji? (pytanie do wystąpienia „*Ekonomiczne skutki wprowadzenia granicznego podatku węglowego w UE a ochrona sektorów zagrożonych ucieczką emisji*”)

Przedmiotem analizy był podatek graniczny, nie braliśmy pod uwagę dodatkowych opcji w tym mechanizmie polegającego na włączeniu importerów do systemu EU ETS. Skutki ekonomiczne dla państw członkowskich UE włączenia importerów do EU ETS będą bardzo podobne jak zastosowanie podatku granicznego. Natomiast włączenie importerów do europejskiego systemu handlu emisjami może powodować dodatkowe utrudnienia, np. znaczący wzrost ceny uprawnień do emisji spowodowany wzrostem popytu na uprawnienia. Nawet przy założeniu, że importerzy otrzymają część uprawnień bezpłatnie. Bardziej racjonalne wydaje się być umożliwienie rozliczenia importerów ekwiwalentem za uprawnienia (np. przy użyciu ceny referencyjnej za emisję), co pozostałoby to bez wpływu na ceny uprawnień do emisji w samym EU ETS. Nie byłoby też konieczności dostosowywania całkowitej liczby uprawnień dostępnych w EU ETS, która obecnie wynika z przyjętego przez państwa członkowskie UE celu redukcyjnego.

Należy jednak zauważyć, że uwzględniony przez nas w analizie mechanizm był nieco bardziej skomplikowany niż typowy podatek. Ponieważ miał na celu zrównoważenie różnic pomiędzy kosztem polityk klimatycznych między różnymi partnerami handlowymi UE. Stawka opłaty wyznaczona dla podatku granicznego w analizie zależała od emisyjności na jednostkę produkcji importowanego dobra i różnicy pomiędzy ceną uprawnień do emisji na rynku w EU ETS pomniejszoną o ewentualny koszt emisji ponoszony w kraju eksportera. Koszt w kraju eksportera wynika z konieczności wypełnienia NDCs złożonego w ramach Porozumienia paryskiego.

Robert Jeszke/Maciej Pyrka (IOŚ-PIB/KOBiZE)

PYTANIE 5:

Jakie są Panów zdaniem możliwe formy wprowadzenia w UE mechanizmu Carbon Border Adjustment Mechanism? (pytanie do wystąpienia „*Ekonomiczne skutki wprowadzenia granicznego podatku węglowego w UE a ochrona sektorów zagrożonych ucieczką emisji*”)

Należy przede wszystkim podkreślić, że podstawowa kwestią wpływającą na możliwość wprowadzenia mechanizmu CBAM będzie jego zgodność z zasadami Światowej Organizacji Handlu (WTO). Pod względem samego mechanizmu wśród rozważanych w UE opcji Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) wyróżnia się między innymi:

Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.

- 1) podatek akcyzowy nałożony na produkty wysokoemisyjne;
- 2) podatek graniczny lub cło na produkty wysokoemisyjne;
- 3) podatek węglowy na wzór VAT /podatek konsumpcyjny od emisji GHG;
- 4) rozszerzenie systemu EU ETS na import produktów wysokoemisyjnych;
- 5) wprowadzenie uprawnień na wzór EU ETS w odniesieniu do importu produktów wysokoemisyjnych.

Alternatywne opcje dla mechanizmu CBAM to głównie rozwiązania, tj.: „Składka klimatyczna” od konsumpcji emisyjnych materiałów oraz „Niskoemisyjne kontrakty różnicowe”. W pierwszym przypadku opłata naliczana byłaby od towarów/ materiałów wysokoemisyjnych konsumowanych przez użytkowników finalnych na terenie Europy, a dokładniej obliczana na podstawie wartości benchmarku dla konkretnego produktu dla produkcji krajowej (w kraju eksportera). Natomiast „Niskoemisyjne kontrakty różnicowe” bazowałyby na umowach zawieranych między państwami a firmami, które dzięki zastosowaniu niskoemisyjnych (innovacyjnych) technologii, obniżałyby emisyjność produkcji w danym państwie i dzięki temu generowałyby dodatkowe uprawnienia (po zagwarantowanej cenie sprzedaży tj. cenie kontraktowej). W obu przypadkach występowałoby niższe ryzyko konfliktu handlowego oraz złożoności administracyjnej niż w przypadku CBAM. Jednakże te instrumenty również mogą napotkać trudności podczas ich implementacji. Jedną z nich będzie np. dla „Składki klimatycznej” uzyskanie rzeczywistych wartości emisji w towarach przetworzonych. W przypadku kontraktów różnicowych, które będą się opierać na dostępności funduszy publicznych, może okazać się, że są mniej funkcjonalne w czasach napiętych budżetów i kryzysów gospodarczych.

Robert Jeszke/Maciej Pyrka (IOŚ-PIB/KOBiZE)

PYTANIE 6:

Czy Polska może samodzielnie ustalać swoje pułapy redukcyjne?

Zobowiązania Polski w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych wynikają z szeregu aktów prawa międzynarodowego i prawa UE, które zostały niżej zaprezentowane. Co do zasady redukcje emisji przez Polskę, jako państwo członkowskie UE, nie mogą być niższe niż to wynika ze szczegółowych regulacji prawa unijnego.

1. Porozumienie paryskie jako podstawa zobowiązań redukcyjnych państw członkowskich UE (w tym Polski) na poziomie międzynarodowym

Podstawę prawną zobowiązań redukcyjnych państw członkowskich UE (w tym Polski) w zakresie emisji gazów cieplarnianych na poziomie międzynarodowym po 2020 r. stanowi [Porozumienie](#)

Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.

[paryskie](#).¹ Przedmiotowe porozumienie jest prawnie wiążącą umową międzynarodową w dziedzinie klimatu, pierwszą w historii o charakterze powszechnym mającą na celu zobowiązanie wszystkich jej stron do podejmowania działań redukcyjnych i integrowania kwestii klimatycznych w długoterminowe strategie rozwojowe.²

Porozumienie paryskie nie zawiera prawnie wiążących zindywidualizowanych, ilościowo określonych zobowiązań do redukcji emisji dla państw-stron tej umowy międzynarodowej. Przedmiotowe porozumienie przyjmuje w tym względzie podejście, zgodnie z którym państwa-strony opracowują, komunikują i utrzymują kolejne wkłady ustalone na poziomie krajowym (ang. *nationally determined contributions* – NDC), które zamierzają zrealizować. Państwa członkowskie UE (w tym Polska) przedłożyły jeden wspólny NDC zakładający redukcję gazów cieplarnianych w wysokości 40% do 2030 r. w porównaniu z rokiem 1990, zaznaczając, że będą realizować go wspólnie.³ [Dokument dotyczący wspólnego wkładu UE](#)⁴ został przyjęty przez unijną Radę ds. środowiska, w której skład wchodzi przedstawiciele wszystkich państw członkowskich UE, dnia 6. marca 2015 roku. Przedmiotowy cel redukcyjny UE został jednak zwiększony w grudniu 2019 r.

W dniu 12 grudnia 2019 r. Rada Europejska przyjęła bowiem [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład z dnia 11 grudnia 2019 r.](#)⁵, w którym jako główny cel wskazano osiągnięcie neutralności klimatycznej w Unii Europejskiej w perspektywie do 2050 r. Zgodnie z Komunikatem nowy cel redukcji emisji gazów cieplarnianych dla UE do roku 2030 r. powinien zawierać się w przedziale od 50% do 55% w porównaniu do roku 1990.

Istotna w tym względzie jest również publikacja przez Komisję Europejską [wniosku prawodawczego dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego tzw. Europejskie prawo o klimacie](#), w którym planowane jest zobowiązanie UE do osiągnięcia w 2050 r. neutralności klimatycznej. Projekt rozporządzenia w swoich postanowieniach wielokrotnie odwołuje się do celu redukcyjnego w Porozumieniu paryskim.

2. Zobowiązania Polski w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych wynikające z prawa UE

Zobowiązania Polski w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych wynikają przede wszystkim z prawa UE, w którym zostały już w konkretny sposób określone. Jednakże należy podkreślić, że

¹ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r., Dz.U. 2017 poz. 36 z późn. zm.

² Uzasadnienie wniosku o ratyfikację Porozumienia paryskiego, s. 3, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0773B590C5B99694C125804200323EE6/%24File/886.pdf>

³ <https://klimada2.ios.gov.pl/akt-prawny/porozumienie-paryskie-do-ramowej-konwencji-narodow-zjednoczonych-w-sprawie-zmian-klimatu-sporzadzanej-w-nowym-jorku-dnia-9-maja-1992-r-przyjete-w-paryżu-dnia-12-grudnia-2015-r>

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/env/2015/03/06/#>
⁵ Dokument COM/2019/640 final



Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.

postanowienia art. 193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶ (dalej TFUE) upoważniają państwa członkowskie do ustanowienia bardziej rygorystycznych niż unijne krajowych środków ochronnych w dziedzinie środowiska (tzw. harmonizacja minimalna). Jednocześnie w art. 193 TFUE zostały określone dwa warunki, które muszą być w takiej sytuacji spełnione przez państwa członkowskie: zapewnienie zgodności przepisów krajowych zawierających wyższy standard ochrony z traktatami oraz notyfikowanie przyjętych przepisów Komisji.

Zobowiązania Polski w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych wynikające z prawa UE można podzielić na zobowiązania w ramach EU ETS oraz tzw. non-ETS.

2.1. Zobowiązania redukcyjne Polski wynikające z EU ETS

W 2005 r. w UE wprowadzono unijny system handlu uprawnieniami do emisji (system ETS) w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych. System ten z czasem ewoluował, w wyniku serii zmian⁷ [dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE](#) (dalej również dyrektywa 2003/87/WE)^{8,9} Za jego pośrednictwem ogranicza się emisje pochodzące z elektrowni oraz dużych, energochłonnych instalacji przemysłowych (elektrownie, elektrociepłownie, huty żelaza, szkła, aluminium, rafinerie, cementownie oraz inne), a od 2012 r. także emisje pochodzące z lotów obejmujących terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Sektory te odpowiadają za około 45% unijnych emisji gazów cieplarnianych.¹⁰

UE wyznaczyła cel redukcyjny polegający na zmniejszeniu jej łącznej emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu ETS do 2030 r. o 43 % w porównaniu do poziomu emisji z 2005 r.¹¹

System ten początkowo opierał się na administracyjnym wyznaczeniu pułapu emisji i handlu prawami do emisji przez instalacje należące do określonych sektorów gospodarki tzw. instalacje objęte systemem¹² (system typu „pułap-handel”; ang. *cap and trade system*). Znaczy to, że w ramach wyznaczonego na dany okres rozliczeniowy pułapu emisji, przedsiębiorstwa otrzymywały

⁶ Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, str. 47 ze zm.

⁷ Przykładowo w 2013 r. czyli od początku trzeciego okresu rozliczeniowego systemu ETS (2013-2020) dyrektywa ta została istotnie znowelizowana.

- jednolity w całej UE pułap dla uprawnień do emisji (zmniejszany co roku o 1,74%) w miejsce systemu pułapów krajowych, by w 2020 r. emisje były o 21% niższe od poziomów z 2005 r.,
- stopniowe wprowadzanie sprzedaży na aukcji (zakupu uprawnień do emisji) w miejsce bezpłatnego przydzielania uprawnień, poczynając od sektora energetycznego,
- szerszy zakres pod względem sektorów i gazów (dwutlenek węgla, tlenek azotu oraz perfluorowęglowodory).

⁸ Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32–46.

⁹ https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_pl.

¹⁰ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Działania UE w dziedzinie energii i zmiany klimatu. Przegląd horyzontalny, 2017, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR17_01/LR_ENERGY_AND_CLIMATE_PL.pdf.

¹¹ https://ec.europa.eu/clima/policies/effort_pl

¹² W dużym uproszczeniu można stwierdzić, iż przez pojęcie instalacji rozumie się należące do kategorii wskazanej właściwymi przepisami, stacjonarne urządzenie techniczne lub zespół takich urządzeń, które powodują emisję lub mają wpływ na jej wielkość.

Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.

lub kupowały uprawnienia do emisji, którymi mogły handlować zgodnie ze swoimi potrzebami. W kolejnych okresach rozliczeniowych limit ten był obniżany zgodnie z wyznaczanymi w tych okresach celami redukcyjnymi, co powodowało spadek łącznych emisji. Tak zaprojektowany model funkcjonowania systemu wymiany praw do emisji zmienił się dość znacząco pod wpływem nowych regulacji wprowadzanych w prawodawstwie UE. Ich przykładem jest mechanizm rezerwy stabilizacyjnej wprowadzony na gruncie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814¹³.¹⁴

System ETS jest obowiązkowy. W systemie tym, każde przedsiębiorstwo jest co roku zobowiązane do rozliczenia wygenerowanej w tym czasie emisji gazów cieplarnianych poprzez umorzenie odpowiedniej liczby całkowitych uprawnień do emisji. W przypadku nierozliczenia emisji lub rozliczenia emisji w sposób niepełny, nakładane są wysokie kary pieniężne, których wysokość ustalana jest na tym samym poziomie w całej UE. W przypadku gdy przedsiębiorstwo ograniczy swoje emisje, może zatrzymać zaoszczędzone uprawnienia w celu pokrycia swoich potrzeb w przyszłości albo sprzedania ich innemu przedsiębiorstwu, któremu tych uprawnień zabrakło¹⁵.¹⁶

Postanowienia dyrektywy 2003/87/WE zostały wdrożone do polskiego porządku prawnego [ustawą z 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych](#) (Dz.U.2020.136 t.j. z dnia 2020.01.28 z późn. zm.) oraz aktami wykonawczymi do tej ustawy.

2.2. Zobowiązania redukcyjne Polski wynikające z ESR (non-ETS)

W sektorach nieobjętych systemem ETS (tzw. non-ETS), które odpowiadają za około 55% unijnych emisji gazów cieplarnianych, poziomy przyznaných limitów emisji dla państw członkowskich UE wynikają wprost z [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r.](#) przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (dalej ESR)¹⁷.

¹³ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE; Dz.U. L 264/1 z 9.10.2015. Ustanowienie rezerwy stabilności rynkowej (ang. MSR), która ma funkcjonować od 2019 r. zmieniło zaprojektowany w 2003 r. model systemu wymiany praw do emisji, gdzie wartość rynkową uprawnień do emisji wyznaczały reguły popytu i podaży. Celem rezerwy jest doraźne sterowanie ceną uprawnień poprzez zmniejszanie puli wprowadzanych na rynek uprawnień do rezerwy co roku ma być wycofywane 12% całkowitej liczby uprawnień będących w obrocie w roku poprzedzającym. Cel systemu polegający na osiągnięciu zaplanowanego poziomu redukcji emisji ewoluuje w kierunku szybkiego stymulowania zmian technologicznych w sektorach objętych systemem, a poprzez zmiany technologiczne, także do zmiany miksu energetycznego państw członkowskich.

¹⁴ P. Siwior, J. Bukowska, *Commentary on European Court of Justice judgement of 19 January 2017 in case C-460/15 Schaefer Kalk GmbH & Co. KG v Bundesrepublik Deutschland*, Environmental Protection and Natural Resources / Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych, vol. 29, no 2(76), 2018, s. 25-26.

¹⁵ https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_pl.

¹⁶ P. Siwior, J. Bukowska, *op. cit.*

¹⁷ Dz. Urz. UE L 156 z 19.6.2018, str. 26–42 z późn. zm.

Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.

Sektory nieobjęte systemem ETS, do których ma zastosowanie ESR, to m.in.: transport (z wyłączeniem lotnictwa), rolnictwo, odpady oraz emisje przemysłowe nieobjęte EU ETS.

ESR ustanawia obowiązki państw członkowskich UE w odniesieniu do ich minimalnych wkładów w okresie od 2021 r. do 2030 r. w realizację unijnego celu polegającego na redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów non-ETS oraz przyczynia się do osiągnięcia celów Porozumienia paryskiego. Określa procentowo redukcje emisji gazów cieplarnianych objętych rozporządzeniem przez poszczególne państwa członkowskie w 2030 r. w porównaniu z poziomem tych emisji w 2005 r. (Załącznik I do ESR) oraz upoważnia Komisję Europejską do przyjmowania aktów wykonawczych określających dla każdego państwa członkowskiego UE roczne limity emisji na okres od 2021 r. do 2030 r. wyrażone w tonach ekwiwalentu CO₂. Redukcja emisji przez poszczególne państwa członkowskie UE ma umożliwić realizację celu redukcyjnego UE polegającego na redukcji jej emisji gazów cieplarnianych z sektorów non-ETS w 2030 r. o 30 % w porównaniu z 2005 r. Polska w latach 2021- 2030 zobowiązana jest zmniejszyć swoją emisję w sektorach non-ETS o co najmniej 7% porównaniu do 2005 r.

dr Przemysław Siwior (IOŚ-PIB/KOBiZE)

PYTANIE 7:

Jakie są kryteria uznania dwóch odrębnych stacjonarnych urządzeń technicznych, o mocy poniżej 20 MW każde, za zespół urządzeń stanowiących jedną instalację w rozumieniu ustawy ETS i dyrektywy ETS?

Punktem wyjścia do oceny na ile wskazane w pytaniu urządzenia stanowią jedną instalację w rozumieniu przepisów o ETS powinna być, co oczywiste, definicja pojęcia "instalacja". Polska ustawa, która w tym wypadku dosyć wiernie odtwarza definicję zawartą w Dyrektywie ETS, określa względnie szeroki krąg cech mających przemawiać za uznaniem danych urządzeń za dostatecznie powiązane, aby można je było uznać za jedną instalację w rozumieniu tej regulacji. W definicji mowa jest o "bezpośrednim technicznym związku ze wskazanymi działaniami prowadzonymi w danym miejscu". Moim zdaniem to kryterium ma zauważalnie szerszy zakres zastosowania niż przesłanka "powiązania technologicznego", którą posługuje się definicja "instalacji" w Prawie ochrony środowiska. W szczególności cecha położenia "w danym miejscu" sugeruje, że ustawodawca z rozmysłem dopuszcza taką sytuację, w której dwa niepowiązane lub luźno powiązane ze sobą technologicznie urządzenia (w rozumieniu takim, że praca jednego nie jest zupełnie zależna od pracy drugiego) będą uznane za jedną instalację tylko dlatego, iż będą położone w tej samej lokalizacji i będą służyły temu samemu celowi gospodarczemu.

Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.

Rzecz jasna wskazanego wyżej podejścia nie należy absolutyzować, tj. można sobie wyobrazić szereg okoliczności, które przemawiałyby przeciwko uznaniu dwóch urządzeń za jedną instalację pomimo ich fizycznej bliskości i tożsamej roli gospodarczej oraz faktowi, iż w obu zachodzi ta sama kategoria "działań" relewantnych z perspektywy włączenia do Systemu. W tym kontekście nasuwa mi się przykład, w którym na terenie jednego kompleksu przemysłowego znajdują się dwie kotłownie położone jedna obok drugiej, ale dostarczające ciepło do dwóch odrębnych procesów produkcyjnych realizowanych w dwóch odrębnych halach i należących do dwóch odrębnych przedsiębiorstw. Zjawisko to jest typowe dla dużych kombinatów przemysłowych, które w dobie przekształceń własnościowych były dzielone na mniejsze części i sprzedawane osobno, gdzie po latach na terenie np. dawnej fabryki samochodów powstały niezależne właścicielsko np. fabryki komponentów lotniczych i wytwórnia części motoryzacyjnych (przykład fikcyjny, ale zbliżony do gospodarczej rzeczywistości).

Dlatego prezentowany w pytaniu przykład może występować w rzeczywistości w różnych konfiguracjach, które pod wieloma względami będą się od siebie istotnie różniły, stąd nie sposób w tym miejscu udzielić naprawdę uniwersalnej odpowiedzi. Różnorodność tych stanów faktycznych będzie się zawierała, moim zdaniem, właśnie w przywołanej w przykładzie cesze "odrębności". Dwa kotły węglowe eksploatowane w jednej ciepłowni, zarządzanej przez jeden podmiot, nawet jeżeli będą w stanie funkcjonować niezależnie od siebie (co już stanowi przykład "odrębności" w potocznym rozumieniu tego słowa) niemal na pewno będą uznawane za jedną instalację. Dwie kotłownie prezentowane w przykładzie z poprzedniego akapitu będą moim zdaniem na tyle odrębne – niezależnie od ich fizycznej bliskości – że uznawanie ich za jedną instalację uznałbym za nadinterpretację pojęcia "instalacji". Dlatego pozostaje mi zastrzec jeszcze raz, że o ile definicja "instalacji" w ustawie o systemie handlu skłania do szerokiego pojmowania cech agregujących urządzenia w jedną instalację, to nie uprawnia ona do domniemywania, iż każda para położonych obok siebie urządzeń automatycznie powinna być uznawana za jedną instalację w ETS.

Nie jest mi znana linia orzecznicza, która w sposób kompleksowy rozwijałaby wskazaną na wstępie definicję do postaci szeregu uniwersalnych kryteriów wskazujących kiedy dwa urządzenia można uznawać za jedną instalację. Niemniej w piśmiennictwie można natrafić na wartościowe opracowania, które podejmowały próbę sformułowania takiego uniwersalnego katalogu cech. W tym zakresie w szczególności polecam uwagę wytyczne brytyjskie: "[European Union Emissions Trading System \(EU ETS\) Regulatory guidance for installations \(including excluded installations\) The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2012, July 2018](#)". W opracowaniu tym podjęto próbę określenia ww. kryteriów uniwersalnych determinujących zakres pojęcia "to samo miejsce" (ang. same site):

i. teren wybrany lub używany w konkretnym celu;

Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.

- ii. geograficzne położenie urządzeń lub rodzajów działalności;
- iii. obecność trwałej bariery zdefiniowanej geograficznie za pomocą wyróżników, takich jak ogrodzenie lub ściana;
- iv. obecność wspólnego kierownictwa odpowiedzialnego za opiekę nad obiektem, np. utrzymanie, bezpieczeństwo, rozwój/rozbudowa/budowa, itp. ;
- v. ta sama osoba prawna jest właścicielem lub dzierżawcą gruntu i kontroluje wszystkie jednostki lub działania;
- vi. bliskość jednostek lub działań względem siebie.

Niezależnie od tego, że za sprawą wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej powyższy dokument ma już wymiar historyczny, to nadal moim zdaniem stanowi cenny przykład dający do myślenia w kwestii interpretowania pojęcia "instalacja" w EU ETS.

r. pr. Miłosz Tomasiak