



Opinia do ustawy
o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych
(druk nr 1197)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem opiniowanej ustawy, jak to wynika z uzasadnienia do rządowego projektu (druk sejmowy nr 3887), jest konieczność doprecyzowania przepisów krajowych w zakresie transpozycji 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 (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, str. 32; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 631), zwanej w dalszej części opinii "dyrektywą 2003/87/WE", wraz ze zmianami publikowanymi w następujących dyrektywach:

- 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE L 338 z 13.11.2004, str. 18);
- 2008/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 8 z 13.01.2009, str. 3), zwaną dalej dyrektywą "2008/101/WE";
- 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 63) w zakresie dotyczącym art. 1 pkt 10 i pkt 13, zwaną dalej dyrektywą "2009/29/WE".

Doświadczenia w zakresie funkcjonującego od 1 stycznia 2005 r. systemu handlu uprawnieniami do emisji, utworzonego na mocy przepisów przywołanej dyrektywy 2003/87/WE, wykazały zasadność zastąpienia, będącej podstawą funkcjonowania tego systemu w krajowym porządku prawnym, obowiązującej obecnie ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji.

W myśl uzasadnienia ustawa ma charakter tymczasowy, przewidujący jedynie częściowe wdrożenie dyrektywy 2009/29/WE (nie zawiera uregulowań uwzględniających zjawiska ucieczki emisji czy derogacji dla energetyki). Opiniowany akt prawny regulował będzie funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na terytorium RP w obecnie trwającym okresie rozliczeniowym (lata 2008 – 2012), które w wielu kwestiach zasadniczo różni się od zasad funkcjonowania systemu w przyszłych ośmioletnich okresach. Mając jednakże na uwadze fakt, iż uregulowanie niektórych kwestii dotyczących 8-letnich okresów rozliczeniowych (w szczególności okresu 2013 – 2020), jest niezbędne z uwagi na konieczność przygotowania się prowadzących instalację i operatorów statków powietrznych do zmian, jakie nastąpią od roku 2013, ustawa w niektórych przepisach odnosi się do okresu rozliczeniowego 2013 – 2020, wprowadzając pewne szczególne rozwiązania wynikające z dyrektywy 2009/29/WE, odmienne od rozwiązań dla okresu rozliczeniowego 2008 – 2012.

W zakresie swojej regulacji opiniowana ustawa wprowadza przepisy w szczególności dotyczące:

- 1) zakwalifikowania instalacji do objęcia systemem oraz włączenia do systemu operacji lotniczych wykonywanych przez operatora statku powietrznego, które rozpoczynają się lub kończą na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej;
- 2) zasad administrowania systemem i rozporządzania uprawnieniami do emisji;
- 3) zasad zbywania uprawnień do emisji w drodze aukcji;
- 4) zasad wydawania zezwoleń;
- 5) stworzenia efektywnego systemu sankcji zabezpieczających wykonywanie obowiązków wynikających z ustawy.

Ad. 1.

Rodzaje instalacji i rodzaje działalności oraz wartości progowe odniesione do zdolności produkcyjnych instalacji objętych systemem w okresie rozliczeniowym 2008 – 2012 oraz rodzaje instalacji lub rodzaje działalności prowadzonej w instalacji objętej systemem, powodujące emisję gazów cieplarnianych objętych systemem od dnia 1 stycznia

2013 r. oraz ich wartości progowe odniesione do zdolności produkcyjnych instalacji lub działalności, gazy cieplarniane przyporządkowane danej instalacji lub działalności określone zostały w wykazie zawartym w załączniku do ustawy, który stanowi podstawę do zakwalifikowania określonych instalacji w ramy systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zwanego dalej "systemem". Natomiast w odniesieniu do, wprowadzonych do systemu, operacji lotniczych wykonywanych przez operatora statku powietrznego, ustawodawca wzorem dyrektywy 2008/101/WE, zastosował kryterium negatywnych przesłanek, których wystąpienie powoduje wyłączenie operacji lotniczej, spod zakresu obowiązywania ustawy.

Ad. 2.

Nadzór nad system handlu sprawować będzie minister właściwy do spraw środowiska, natomiast administratorem systemu będzie Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, działający na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 lipca 2009 r o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych lub innych substancji, który przejmie zadania Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji powołanego na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji. Uprawnienia do emisji będą utrzymywane w Krajowym rejestrze jednostek Kioto i uprawnień do emisji, ustanowionym na mocy przywołanej ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. Ustawa wprowadza ponadto obowiązek ponoszenia opłat związanych z otwieraniem i utrzymywaniem rachunków w rejestrze. Opłaty te będą ponosili prowadzący instalacje, operatorzy statków powietrznych oraz wszyscy posiadacze tzw. osobistych rachunków posiadania tworzonych bez związku z prowadzeniem instalacji lub wykonywaniem operacji lotniczych objętych systemem. Omawiane opłaty w wysokości 100 i 25 euro, przeznaczone będą na pokrycie kosztów związanych z prowadzeniem rachunku, natomiast pozostałe koszty wynikające z działania i zabezpieczenia Krajowego rejestru pokrywane będą, jak to wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, ze środków przeznaczonych na finansowanie systemu.

Ustawodawca wprowadza także zasadę swobodnego rozporządzania uprawnieniami do emisji oraz możliwość przenoszenia uprawnień do emisji pomiędzy okresami rozliczeniowymi (mechanizm bankingu uprawnień). Uprawnienia do emisji, które nie zostały wykorzystane w danym okresie rozliczeniowym, zastępuje się uprawnieniami do emisji ważnymi w następnym okresie rozliczeniowym.

Opiniowana ustawa zakłada, że rozdział uprawnień do emisji pomiędzy prowadzącymi instalacje w okresie rozliczeniowym 2008–2012 będzie się odbywał

na dotychczasowych zasadach, kreślonych w krajowym planie rozdziału uprawnień do emisji lub zezwoleniu. Podobnie jak w przypadku prowadzących instalację również operatorom statków powietrznych przyznawane będą uprawnienia do emisji, jednakże na odmiennych zasadach. Postępowanie w sprawie przyznania uprawnień do emisji operatorowi statku powietrznego prowadzone będzie przez ministra środowiska na podstawie kryteriów określonych w decyzji Komisji Europejskiej.

Ad. 3.

Zgodnie z postanowieniami ustawy uprawnienia do emisji z krajowej rezerwy (z wyjątkiem uprawnień do emisji, które zasilą krajową rezerwę w wyniku zmiany krajowego planu), a także z rezerwy uprawnień do emisji dla projektów wspólnych wdrożeń posiadających listy zatwierdzające, które powodują obniżenie emisji dwutlenku węgla (CO₂) w instalacjach objętych systemem, i które nie zostaną wykorzystane do dnia 31 grudnia 2012 r., mogą zostać zbyte w drodze aukcji. Łączna liczba uprawnień do emisji przeznaczonych do zbycia w drodze aukcji nie może przekroczyć 10% całkowitej liczby uprawnień do emisji przeznaczonych do rozdziału w okresie rozliczeniowym 2008–2012. Podstawowym warunkiem uczestnictwa w aukcji jest posiadanie rachunku w krajowym rejestrze lub innym rejestrze państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a także wniesienie wadium. Krajowy rejestr umożliwi otwarcie rachunku wszystkim podmiotom zainteresowanym – nie tylko prowadzącym instalacje czy operatorom statków powietrznych, ale również innym podmiotom np. brokerom. W związku z powyższym do uczestnictwa w aukcji są dopuszczone wszelkie potencjalnie zainteresowane podmioty, a zatem dostęp do aukcji będzie nieograniczony i otwarty.

Ad. 4.

Ustawa przewiduje, że prowadzący instalację, który posiada instalację objętą systemem jest obowiązany do uzyskania zezwolenia. Zezwolenie jest wydawane na wniosek prowadzącego instalację przez organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, o którym mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Zezwolenie wydawane jest na okres nie dłuższy niż 10 lat. W ustawie zawarto także szczególne regulacje dotyczące zasad wydawania zezwoleń podmiotom podejmującym realizację instalacji, które będą wytwarzały energię elektryczną.

Ad. 5.

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2003/87/WE nakładającej na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia do krajowych systemów prawnych skutecznych,

proporcjonalnych i odstrasżających kar, stosowanych w przypadkach naruszeń przepisów ustanowionych w celu transpozycji powołanej dyrektywy, w ustawie przewidziano kary za:

- 1) niedokonanie w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, za pośrednictwem rachunku w Krajowym rejestrze, umorzenia uprawnień do emisji w liczbie odpowiadającej wielkości emisji ustalonej na podstawie raportu sporządzonego za poprzedni rok okresu rozliczeniowego;
- 2) nieprzedłożenie w terminie raportu o wielkości emisji;
- 3) brak zezwolenia;
- 4) niezgłoszenie w terminie faktu, że instalacja przestała spełniać przesłanki objęcia systemem.

Poza przedstawionymi powyżej najistotniejszymi rozwiązaniami opiniowany akt prawny wprowadza zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.

W przepisach przejściowych zawarto m.in. regulacje dotyczące operatorów statków powietrznych, którzy do systemu zostaną włączeni od dnia 1 stycznia 2012.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 7 dnia od dnia ogłoszenia

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt opiniowanej ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 3887). W toku prac legislacyjnych w Sejmie ustawą zajmowała się Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

W sprawozdaniu (druk sejmowy nr 4091) Komisja wprowadziła poprawki o charakterze merytorycznym dotyczące w szczególności problematyki związanej z:

- definicją operatora statku powietrznego,
- procedurą sporządzania krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji dla instalacji objętych systemem,

- doprecyzowaniem uregulowań ustawy w zakresie stosowania przepisów rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 920/2010, dotyczących standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów,
- zmianą przepisów dotyczących realizacji projektów wspólnych wdrożeń przez prowadzących instalacje objęte systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

W pozostałym zakresie poprawki miały charakter redakcyjny, poprawiający jakość ustawy.

W trakcie II czytania, które odbyło się na 91. posiedzeniu w dniu 27 kwietnia 2011 r., wobec zgłoszenia jedynie wniosku o odrzucenie projektu ustawy w całości, niezwłocznie przystąpiono do III czytania.

Ustawa została uchwalona na tym samym 91. posiedzeniu w dniu 28 kwietnia 2011 r.

Uwagi szczególne

Ustawa nie budzi istotnych zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Mirosław Reszczyński

Legislator