KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 23 czerwca 2015 r.

Opinia do ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

(druk nr 934)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zwanej dalej także „ustawą", jest potrzeba dokonania transpozycji przepisów prawa Unii Europejskiej zmieniających funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. System handlu uprawnieniami do emisji został utworzony na mocy 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), zwaną dalej „dyrektywą 2003/87/WE", która w okresie 10 lat swojego obowiązywania była kilkakrotnie zmieniana oraz uzupełniana szeregiem aktów wykonawczych.

W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreśla się, że zmiany dyrektywy 2003/87/WE były najczęściej skierowane na rozszerzenie działania systemu handlu uprawnieniami do emisji, zwanego dalej „systemem", na nowe sektory przemysłu (rodzaje działalności) albo na wzmocnienie bodźców do ograniczania emisji gazów cieplarnianych poprzez zmianę zasad przydziału uprawnień do emisji i wzmocnienie mechanizmów kontroli instytucji unijnych nad funkcjonowaniem systemu w państwach członkowskich. Zmiany te zostały wprowadzone przepisami dyrektywy 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, a także dyrektywy 2008/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-91-92, fax 22 694-91-06, e-mail: Miroslaw.Reszczynski @senat.gov.pl

działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, zwaną dalej „dyrektywą 2008/101/WE”. Ostatnie, i jak dotąd najgłębsze, zmiany zostały wprowadzone na mocy dyrektywy 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, zwanej dalej: „dyrektywą 2009/29/WE”. Powyższe zmiany w istotny sposób zmieniły zasady działania systemu handlu uprawnieniami do emisji, wprowadzając nowe zasady przydziału uprawnień oraz kontroli działalności prowadzonej w instalacjach i związane z tym obowiązki sprawozdawcze.

Projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy zwracają uwagę, iż system działa na obszarze Unii Europejskiej od dnia 1 stycznia 2005 r., a dyrektywa 2003/87/WE do polskiego porządku prawnego została transponowana najpierw przepisami ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, a następnie przepisami ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Uchwalenie ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. spowodowane było przede wszystkim objęciem systemem sektora lotniczego i emisji CO2 powstałych w trakcie wykonywanych operacji. W ustawie z dnia 28 kwietnia 2011 r. zostały ponadto częściowo wprowadzone regulacje dotyczące przydziału uprawnień do emisji w trzecim okresie rozliczeniowym 2013–2020. Jednak zakres transpozycji przepisów dyrektywy 2009/29/WE, a w szczególności aktów wykonawczych do tej dyrektywy jest niewystarczający z perspektywy obowiązku zapewnienia przez państwo członkowskie skuteczności normom prawa unijnego w krajowym porządku prawnym. Wszystko to składa się na potrzebę przyjęcia nowego, spójnego z tymi wymaganiami aktu prawa krajowego. Przedmiotowa ustawa ma za zadanie zatem nie tylko transponować przepisy dyrektywy 2009/29/WE, ale również umożliwić wykonanie decyzji i rozporządzeń Komisji Europejskiej wprowadzających nowe zasady działania systemu.

Jak już wcześniej podkreślono, potrzeba uchwalenia nowej ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia transpozycji przepisów aktów prawa Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego, a w szczególności ustanowienia przepisów, które zapewnią podmiotom objętym zakresem przedmiotowej regulacji uczestnictwo w systemie na takich samych zasadach jak w przypadku podmiotów objętych systemem w pozostałych państwach członkowskich Unii

Europejskiej. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy brak wprowadzenia powyższych przepisów spowoduje, że: polscy uczestnicy systemu nie będą realizowali szeregu nowych obowiązków dotyczących monitorowania emisji i sprawozdawczości w tym zakresie, Polska nie wywiąże się z obowiązków państwa członkowskiego w zakresie stosowania korekt przydziałów uprawnień do emisji, a prowadzący instalacje nowe nie będą mieli możliwości skorzystania z uprawnień do emisji zgromadzonych w unijnej rezerwie, która została przewidziana jako źródło zaopatrzenia w uprawnienia do emisji dla wszystkich instalacji nowych (tj. takich, które uzyskały zezwolenia po dniu 30 czerwca 2011 r., oraz wszystkich instalacji, w których po tej dacie znacząco zwiększyła się zdolność produkcyjna, która uzasadnia dokonanie dodatkowych przydziałów uprawnień do emisji z unijnej rezerwy). Co jest szczególnie istotne mając na względzie, że jedną z zasad związanych z ubieganiem się o przydział uprawnień do emisji z rezerwy wprowadzonych w nowym okresie rozliczeniowym jest zasada „*first come, first served*" oznaczająca, że uprawnienia do emisji będą przydzielane według kolejności zgłoszeń, a zatem polscy przedsiębiorcy mają prawo oczekiwać, że prawodawca krajowy przyjmie regulacje, które pozwolą na skuteczne ubieganie się o przydział uprawnień do emisji z unijnej rezerwy. Ponadto ustawa określa warunki wymiany niewykorzystanych jednostek CER (jednostka poświadczonej redukcji emisji) i ERU (jednostka redukcji emisji) na uprawnienia do emisji.

Ustawa uwzględnia również konieczność wprowadzenia przepisów dotyczących akredytowania weryfikatorów zgodnie z rozporządzeniem wydanym na mocy art. 15 dyrektywy 2003/87/WE, dyscyplinowania prowadzących instalacje do występowania o zmianę planów monitorowania wielkości emisji, jak również administrowania rachunkami w polskiej części rejestru Unii, o którym mowa w art. 4 rozporządzenia Komisji (UE) nr 389/2013 z dnia 2 maja 2013 r. ustanawiającego rejestr Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, decyzjami nr 280/2004/WE i nr 406/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającego rozporządzenia Komisji (UE) nr 920/2010 i nr 1193/2011 (Dz. Urz. UE L 122 z 03.05.2013, str. 1).

W zakresie swych zasadniczych regulacji ustawa określa zasady funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w trzecim okresie rozliczeniowym przypadającym na lata 2013–2020. System ten obejmie emisję gazów cieplarnianych z instalacji i operacji lotniczych (dotyczył będzie m.in. dwutlenku węgla i podtlenku azotu). Ustawa przede wszystkim wprowadza nowy sposób dystrybucji

uprawnień do emisji. Obok bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji w trzecim okresie rozliczeniowym, przewiduje funkcjonowanie systemu sprzedaży uprawnień na aukcji przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Stwarza ponadto możliwość sprzedaży uprawnień do emisji na krajowej platformie aukcyjnej prowadzonej przez spółki prowadzące rynek giełdowy i pozagiełdowy, pod warunkiem uzyskania zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego.

Nadzór nad działalnością aukcyjną zostanie powierzony Komisji Nadzoru Finansowego. Zaś wpływy ze sprzedaży uprawnień stanowić będą dochód budżetu państwa.

Zgodnie z postanowieniami ustawy, co najmniej 50% środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji, stanowiących dochód budżetu państwa (lub ich równowartość) przeznaczona zostanie na cele, które mogą przyczynić się do redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Ustawy wprowadza dwa wyjątki od systemu aukcyjnego: derogacje dla energetyki oraz krajowe środki wykonawcze. W ramach derogacji dla energetyki instalacje wytwarzające energię elektryczną mają zagwarantowaną możliwość uzyskania określonej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji w zamian za poczynione inwestycje. Prowadzący instalacje wytwarzające energię elektryczną zobowiązani są do realizacji zadań inwestycyjnych wskazanych w krajowym planie inwestycyjnym. Zadania ujęte w krajowym planie inwestycyjnym mają na celu modernizację i poprawę infrastruktury, wdrożenie czystych technologii oraz dywersyfikację ich struktury energetycznej i źródeł dostaw. Prowadzący instalacje wytwarzające energię elektryczną będą zobowiązani do corocznego rozliczania zadań inwestycyjnych, a wartość zrealizowanych inwestycji będzie stanowiła podstawę do określenia ostatecznej liczby uprawnień do emisji, która podlegać będzie wydaniu. Natomiast w ramach krajowych środków wykonawczych będzie istniała możliwość ubiegania się o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji na produkcję inną niż produkcja energii elektrycznej. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy celem krajowych środków wykonawczych jest zachowanie konkurencyjności niektórych sektorów przemysłowych wobec podmiotów spoza Unii Europejskiej.

Krajowe środki wykonawcze mają ograniczyć m.in. zjawisko tzw. ucieczki węgla, czyli *carbon leakage*, którego skutkiem może być zastąpienie produkcji w Unii Europejskiej importem z krajów trzecich bądź przenoszenie produkcji poza Unię Europejską. W myśl uzasadnienia przyznanie bezpłatnych uprawnień instalacjom należącym do sektorów lub podsektorów narażonych na ucieczkę emisji ma na celu zapobieganie temu zjawisku.

Reasumując, uchwalenie nowej ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zdaniem projektodawców, ustabilizuje sytuację prawną przedsiębiorców objętych systemem, którzy w chwili obecnej funkcjonują już w trzecim okresie rozliczeniowym.

Poza przedstawionymi powyżej najistotniejszymi rozwiązaniami przedmiotowy akt prawny wprowadza zmiany w następujących ustawach:

1) z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska,
2) z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa,
3) z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe,
4) z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych,
5) z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu,
6) z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
7) z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych,
8) z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności,
9) z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług,
10) z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym,
11) z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi,
12) z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej,
13) 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,
14) z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 94. posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2015 r. w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (druk sejmowy 3151).

Pierwsze czytanie miało miejsce na posiedzeniu Sejmu w dniu 5 marca 2015 r. Następnie projekt został skierowany do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Komisja w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3418) zaproponowała wprowadzenie poprawek m.in. :

- przewidujących stworzenie dla podmiotów podstawy prawnej w celu dokonania dodatkowego umorzenia uprawnień do emisji, w przypadku gdy na skutek szacowania emisji, przez organy inspekcji, wielkość emisji do rozliczenia okaże się większa niż w zweryfikowanym rocznym raporcie,
- wprowadzających przepisy, na podstawie których obowiązek sporządzenia raportu i wprowadzenia go do krajowej bazy emisji gazów cieplarnianych i innych substancji będzie dotyczył osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą, o ile korzystanie przez nią ze środowiska wymaga pozwolenia na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza albo pozwolenia zintegrowanego,
- ustanawiających regulacje służące określeniu, w oparciu o jakie dokumenty uczestnicy systemu mogą wykazać spełniane kryteriów zrównoważonego rozwoju w stosunku do zużywanego w procesie spalania paliwa stanowiącego biomasę, i w konsekwencji wykazać zerową emisyjność tego paliwa,
- uzupełniających przepisy w kwestii zabezpieczenia wykonania obowiązku zwrotu nienależnie wydanych uprawnień do emisji, w przypadku stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia, zaprzestania działalności lub znaczącego zmniejszenia zdolności produkcyjnej przed wejściem przedmiotowej ustawy w życie.

Do projektu ustawy wprowadzono także szereg zmian o charakterze redakcyjno-legislacyjnym oraz porządkującym.

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 10 czerwca 2015 r. nie zgłoszono poprawek. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia rządowego ze zmianami wprowadzonymi przez Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 19 ust. 2 oraz w art. 39 ust. 7:

Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – egzekucji administracyjnej podlegają podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III Ordynacji Podatkowej, w związku z tym nie ma potrzeby wskazywać tego w powyżej wskazanych przepisach ustawy.

Propozycje poprawek:

1) w art. 19 skreśla się ust. 2;
2) w art. 39 skreśla się ust. 7;

2) art. 21:

Zdanie drugie ust. 11 w art. 21 ustawy odnosi się do wymogów formalnych wniosku o przydział uprawnień do emisji, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy, zaś ust. 11 w art. 20 reguluje kwestie procedury usuwania braków tego wniosku; w związku z tym należy wyodrębnić do innej jednostki redakcyjnej zdanie drugie w ust. 11 jako niezwiązane z zakresem przedmiotowym przepisu ust. 11.

Propozycja poprawki

w art. 21:

a) po ust. 10 dodaje się ust. 10a w brzmieniu:

„10a. Do wniosku, o którym mowa w art. 20 ust. 1, składanego w postaci elektronicznej dołącza się elektroniczne kopie dokumentów.”,

b) w ust. 11 skreśla się zdanie drugie;

3) w art. 108 ust. 3:

Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji grzywny i kary pieniężnie podlegają egzekucji administracyjnej niezależnie od tego czy przewidziano to w ustawie szczególnej oraz od tego w jakiej formie prawnej i w jakim trybie to następuje. Przepisy ustaw szczególnych przewidujące egzekwowanie należności w tytułu kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji publicznej należy uznać za zbędne. W związku z powyższym proponuje się następującą poprawkę.

Propozycja poprawki

w art. 108 skreśla się ust. 3.

4) w art. 149 w ust. 4 i 5:

Przepisy art. 149 ust. 4 i 5 ustawy mają na celu utrzymanie w mocy rozporządzeń wydanych na podstawie przepisów dotychczasowej ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, przewidując jednocześnie możliwość nowelizacji tych rozporządzeń. Zastosowana w przepisie formuła, mówi że podstawą nowelizacji utrzymanych czasowo w mocy przepisów wykonawczych są przepisy upoważniające, na podstawie których wydano czasowo zachowane w mocy rozporządzenia (w dotychczasowym brzmieniu). Nie jest to jednak zgodne z obowiązującymi regułami walidacyjnymi rządzącymi obowiązywaniem aktów wykonawczych. Podstawą pozostawania w systemie prawnym aktu czasowo zachowanego w mocy jest bowiem przepis przejściowy czasowo utrzymujący akt (w tym konkretnym przypadku art. 149 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych). Przepis ten jest również podstawą aktu nowelizującego akt czasowo utrzymany w mocy. Zgodnie z poglądami doktryny przepis upoważniający do nowelizacji czasowo zachowanego w mocy rozporządzenia powinien spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji (zob. komentarz do § 34 w: S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej), w szczególności musi on określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne. Analiza analogicznych do opiniowanego przepisów w systemie prawnym, a także rozwiązania sugerowanego we wskazanym wcześniej Komentarzu, prowadzi do wniosku, iż ustawodawca może uczynić zadość wymogom konstytucyjnym poprzez odesłanie w przepisie upoważniającym do nowelizacji rozporządzenia czasowo utrzymanego w mocy do dotychczasowego przepisu upoważniającego – w celu określenia zakresu, w którym ma mieścić się nowelizacja i wytycznych. Określenie granic kompetencji prawotwórczej powinno być zatem wyznaczone ramami dotychczasowej delegacji.

Propozycja poprawki

w art. 149 w ust. 4 i 5 wyrazy „na podstawie art. 21 ust. 8 ustawy wymienionej w art. 151” zastępuje się wyrazami „w zakresie dotychczasowych rozporządzeń”.

Mirosław Reszczyński

Legislator