



Warszawa, dnia 12 lutego 2018 r.

Opinia do ustawy o ratyfikacji Poprawki dauhańskiej do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonego w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., sporządzonej w Ad-Dausze dnia 8 grudnia 2012 r.

(druk nr 732)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest wyrażenie przez Parlament zgody na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji Poprawki dauhańskiej do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonego w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., sporządzonej w Ad-Dausze dnia 8 grudnia 2012 r.

Obecny system współpracy międzynarodowej w zakresie zmian klimatu opiera się na Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r., zwanej dalej „Konwencją” oraz Protokole z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1997 r., zwanym dalej „Protokołem z Kioto”. Konwencja ma charakter ramowy, to znaczy określa cel w zakresie stabilizacji koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze i ustanawia ogólne zasady współpracy dla jego osiągnięcia. Konkretnie działania przewiduje natomiast Protokół z Kioto – na jego podstawie państwa rozwinięte zobowiązały się do ograniczenia i redukcji emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym obejmującym lata 2008–2012. W związku z zakończeniem pierwszego okresu rozliczeniowego oraz brakiem alternatywnego, globalnego porozumienia klimatycznego powstała potrzeba wyznaczenia celów redukcji emisji na kolejne lata. Przyjęta przez Konferencję Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu służącą jako spotkanie Stron Protokołu z Kioto 8 grudnia 2012 r. w Ad-Dausze

Poprawka dauhańska do Protokołu z Kioto, zwana dalej „Poprawką dauhańską”, ustanawia drugi okres rozliczeniowy, trwający od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2020 r. Poprawka dauhańska wyznacza prawnie wiążące zobowiązania dotyczące redukcji emisji dla Stron Protokołu z Kioto wymienionych w Załączniku B oraz wprowadza dalsze zmiany do tekstu Protokołu z Kioto związane z implementacją drugiego okresu rozliczeniowego¹⁾.

Rzeczpospolita Polska, zwana dalej także „RP”, wraz z pozostałymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz Unią Europejską, zwaną dalej także „UE”, przyjęła Poprawkę dauhańską i zgodziła się na zmiany w Załączniku B do Protokołu z Kioto, w tym przyjęła na siebie również nowy cel redukcyjny w drugim okresie rozliczeniowym. Podobnie jak w pierwszym okresie, UE i państwa członkowskie zdecydowały się na wspólną realizację zobowiązań, zgodnie z artykułem 4 Protokołu z Kioto. W drugim okresie rozliczeniowym we wspólnym wypełnianiu zobowiązań uczestniczyć będzie 30 Stron (UE, 28 państw członkowskich oraz Republika Islandii – na mocy odrębnej umowy międzynarodowej).

Kształt porozumienia o wspólnym wypełnianiu zobowiązań w sposób istotny rzutuje na prawa i obowiązki RP wynikające z Poprawki dauhańskiej. Porozumienie o wspólnym wypełnianiu zobowiązań przez UE i jej państwa członkowskie w drugim okresie rozliczeniowym zostało przyjęte co do zasady przez Radę UE dnia 26 stycznia 2015 r., a Porozumienie między UE i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Islandią z drugiej strony, dotyczące uczestnictwa Islandii we wspólnej realizacji zobowiązań UE, jej państw członkowskich i Islandii w drugim okresie rozliczeniowym zostało podpisane dnia 1 kwietnia 2015 r. w Brukseli.

Główną zmianą wprowadzoną przez Poprawkę dauhańską do Protokołu z Kioto jest nowy kształt Załącznika B zawierającego zobowiązania redukcyjne państw. Obok listy państw i dotychczasowych zobowiązań na lata 2008–2012 zostały wpisane zobowiązania na lata 2013–2020 jako procent emisji z roku lub okresu bazowego, jak również procent emisji z roku referencyjnego.

Załącznik obejmuje również niewiążące zobowiązania (z Cancun) w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r.

¹⁾ Należy zaznaczyć, że obecnie Poprawka dauhańska nie weszła jeszcze w życie. Zgodnie z artykułem 20 Protokołu z Kioto nastąpi to dziewięćdziesiątego dnia od daty otrzymania przez depozytariusza instrumentu zatwierdzenia od co najmniej trzech czwartych Stron Protokołu. Tym samym, wymagane jest zatwierdzenie Poprawki dauhańskiej przez co najmniej 144 państwa.

Na liście krajów ujęte są Strony, które nie miały zobowiązań w pierwszym okresie (Republika Białorusi, Republika Cypryjska, Republika Kazachstanu, Republika Malty). Natomiast Strony, które nie podjęły zobowiązań w drugim okresie rozliczeniowym (Japonia, Kanada, Nowa Zelandia, Federacja Rosyjska) ujęte są w Załączniku osobno. Stany Zjednoczone, które były w oryginalnym Załączniku B, ale ostatecznie nie przystąpiły do Protokołu z Kioto, zostały pominięte na liście. Kraje w procesie transformacji do gospodarki rynkowej, podobnie jak poprzednio, oznaczone są gwiazdką.

Dla RP istotną zmianą jest wpisanie takiego samego zobowiązania redukcyjnego dla UE i wszystkich – ówczesnie – 27 państw członkowskich (jak również dla Republiki Chorwacji i Republiki Islandii, które zadeklarowały wspólne z UE wypełnianie zobowiązań). Do tej pory wspólne zobowiązanie realizowały UE i 15 państw członkowskich, a nowe państwa członkowskie dysponowały swoimi indywidualnymi celami redukcyjnymi.

Poprawka dauhańska wprowadza również zmiany do Załącznika A, polegające na włączeniu do koszyka gazów – trójfluorku azotu.

Większość zmian w artykułach Protokołu z Kioto dotyczy prostego uwzględnienia faktu wprowadzenia drugiego okresu rozliczeniowego (artykuł 3 ustępy 1a, 7a i 8, artykuł 4 ustęp 3). Nowy artykuł 3 ustęp 7b wprowadza ponadto dodatkową regułę dla drugiego okresu rozliczeniowego – umorzenie dodatniej różnicy między ilością emisji przyznaną w drugim okresie rozliczeniowym a przeciętnymi rocznymi emisjami danej Strony przez pierwsze trzy lata poprzedniego okresu rozliczeniowego pomnożoną przez osiem. Zmiana ta polega na wykluczeniu sytuacji, w której rzeczywiste emisje danej Strony w drugim okresie rozliczeniowym wzrosłyby w porównaniu do początku pierwszego okresu.

Poprawka dauhańska wprowadza jednocześnie zmiany, które potencjalnie dotyczą wszelkich przyszłych, choć mało prawdopodobnych okresów rozliczeniowych Protokołu z Kioto. Artykuł 3 ustępy 1a i 1b ustanawiają nowy mechanizm dostosowania zobowiązań. Zgodnie z tym mechanizmem państwa mogą dobrowolnie i jednostronnie podnieść swoje zobowiązanie redukcyjne, chyba że sprzeciwi się temu Konferencja Stron większością $\frac{3}{4}$ głosów. Zmienione w ten sposób zobowiązanie jest wiążące dla Stron.

Artykuł 3 ustęp 8a umożliwia wybór roku bazowego dla emisji trójfluorku azotu – 1995 r. lub 2000 r.

Artykuł 3 ustęp 12a i artykuł 3 ustęp 12b umożliwiają rozliczanie zobowiązań redukcyjnych nie tylko przy użyciu jednostek wygenerowanych przez mechanizmy ustanowione w ramach Protokołu z Kioto, ale również przez przyszłe mechanizmy rynkowe ustanowione w ramach Konwencji lub innych instrumentów utworzonych na jej podstawie.

Zmiana w artykule 4 ustęp 2 polega na sprecyzowaniu momentu notyfikacji porozumienia o wspólnym wypełnianiu zobowiązań – nie tylko przy ratyfikacji samego Protokołu z Kioto, ale również w związku z Poprawką dauhańską do Protokołu z Kioto ustanawiającą kolejne okresy zobowiązań.

Dotychczas Rzeczpospolita Polska realizowała swoje zobowiązanie redukcyjne samodzielnie, choć przy pomocy narzędzi wynikających z polityki klimatycznej i wewnętrznych regulacji UE. W drugim okresie rozliczeniowym RP zadeklarowała chęć uczestnictwa we wspólnym wypełnianiu zobowiązań przez UE, jej państwa członkowskie i Republikę Islandii. Zobowiązanie redukcyjne dla całej tej grupy zgodnie z Poprawką dauhańską wynosi 80% (redukcja średniego rocznego poziomu emisji gazów cieplarnianych w okresie 2013–2020 o 20% w odniesieniu do roku bazowego).

Projekt porozumienia o wspólnym wypełnianiu zobowiązań został przyjęty przez Radę UE i znajduje się również w podpisanym porozumieniu z Islandią.

W przeciwieństwie do pierwszego okresu rozliczeniowego porozumienie nie określa indywidualnych zobowiązań obejmujących pełen zakres emisji dla każdego z państw członkowskich. Wynika to ze zmian w europejskim systemie handlu uprawnieniami do emisji (ang. EU Emission Trading Scheme – dalej „EU ETS”), które uniemożliwiają wyznaczenie ex ante każdemu z państw członkowskich udziałów w EU ETS.

Natomiast w sektorach nieobjętych systemem EU ETS, poziomy emisji dla państw członkowskich i Republiki Islandii mają wartość bezwzględną, wyrażoną w tonach ekwiwalentu dwutlenku węgla i wynikają wprost z decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego na lata 2013–2020 (ang. EU Effort Sharing Decision – dalej „EU ESD”) – dla państw członkowskich, bądź z odrębnej umowy międzynarodowej – dla Republiki Islandii. W limicie tym mieszczą się również emisje trójfluorku azotu, oraz z sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa. Źródła te nie są regulowane przez obowiązujące przepisy unijne, odpowiedzialność za nie ponoszą więc wyłącznie państwa członkowskie.

W drugim okresie rozliczeniowym UE podtrzymuje dotychczasową praktykę w zakresie:

- wykluczenia emisji z transportu lotniczego i morskiego między państwami członkowskimi, oraz między UE a Republiką Islandii ze wspólnego zobowiązania,
- pozostawienia sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa całkowicie w kompetencji państw członkowskich,
- użycia określonych w pierwszym okresie rozliczeniowym indywidualnych lat i okresów bazowych dla każdego z krajów przy obliczaniu sumy poziomu emisji dla całej grupy.

W kontekście drugiego okresu rozliczeniowego porozumienie rozstrzyga, że artykuł 3 ustęp 7b, wprowadzony do Protokołu z Kioto przez Poprawkę dauhańską (dodatkowe ograniczenie wielkości limitu emisji na okres 2013–2020, tak aby nie przekraczała ona średniej emisji z pierwszych trzech lat pierwszego okresu rozliczeniowego) będzie miał zastosowanie do UE wraz z Republiką Islandii jako całości, a nie do poszczególnych państw członkowskich.

Decyzja o przyjęciu Poprawki dauhańskiej przez UE ponadto przewiduje, że jednostki przyznanej emisji, które zgodnie z obecnymi prognozami pozostaną w dyspozycji UE na koniec drugiego okresu rozliczeniowego po rozliczeniu EU ETS (tzw. nadwyżka unijna), zostaną zwrócone państwom członkowskim według następującego klucza:

- $\frac{1}{6}$ nadwyżki dzielona między państwa członkowskie przekraczające cel 80% w stosunku do swojego roku albo okresu bazowego, proporcjonalnie do wielkości wypracowanej przez nie nadwyżki w wartościach absolutnych,
- $\frac{1}{3}$ nadwyżki dzielona między państwa członkowskie z PKB per capita niższym niż 60% (liczone wg wskaźników z roku 2013 w cenach bieżących) średniej unijnej, przekraczające cel 80% w stosunku do swojego roku albo okresu bazowego, proporcjonalnie do wielkości wypracowanej przez nie nadwyżki w wartościach absolutnych,
- $\frac{1}{3}$ nadwyżki dzielona między wszystkie państwa członkowskie proporcjonalnie do ich udziałów w limicie emisji EU ESD,
- $\frac{1}{6}$ nadwyżki dzielona między państwa członkowskie z PKB per capita niższym niż 90% proporcjonalnie do ich udziałów w limicie emisji EU ESD.

Rzeczpospolita Polska będzie miała udział we wszystkich kategoriach wynikających z powyższego klucza.

Ratyfikacja Poprawki dauhańskiej nie wywiera skutków społecznych ani gospodarczych znacząco odbiegających od wynikających z obecnie obowiązujących przepisów pakietu energetyczno-klimatycznego Unii Europejskiej.

Ratyfikacja Poprawki może mieć wymierne skutki finansowe. Udział w drugim okresie rozliczeniowym umożliwi RP korzystanie z mechanizmów elastycznych. Rzeczpospolita Polska będzie miała w swojej dyspozycji nadwyżkę jednostek przyznanej emisji z pierwszego okresu rozliczeniowego, jednostki przyznane na drugi okres rozliczeniowy zgodnie z porozumieniem o wspólnym wypełnieniu zobowiązań, a po jego zakończeniu – również część jednostek z nadwyżki unijnej. Wartość tych jednostek będzie zależała zarówno od przyszłej ceny rynkowej, jak i skali potencjalnego popytu, dlatego też jest dziś trudna do oszacowania.

Przewidywane koszty związane z wejściem w życie Poprawki dauhańskiej, dotyczą jedynie możliwość nieznacznego wzrostu składki RP na działalność niektórych elementów systemu Protokołu z Kioto. Składka ta, podobnie jak obecnie, będzie pokrywana z wydatków bieżących Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami.

Ratyfikacja Poprawki dauhańskiej przez Rzeczpospolitą Polską umożliwi przystąpienie do drugiego okresu rozliczeniowego UE i pozostałych państw członkowskich i jednocześnie jest politycznym warunkiem wejścia w życie drugiego okresu rozliczeniowego. W uzasadnieniu do ustawy podkreśla się, iż od ratyfikacji Poprawki dauhańskiej zależy wiarygodność Rzeczpospolitej Polskiej w UE i na forum globalnego procesu współpracy w dziedzinie klimatu.

Ratyfikacja i wejście w życie Poprawki dauhańskiej, w myśl uzasadnienia, pozytywnie przyczyni się również do procesu negocjacji zasad wdrażania „Porozumienia paryskiego”.

Przystępując do drugiego okresu rozliczeniowego Protokołu z Kioto RP przyjmie na siebie nowe wiążące w prawie międzynarodowym zobowiązanie redukcyjne. Zobowiązanie to będzie realizowane na zasadach określonych w prawnie wiążącym porozumieniu o wspólnym wypełnianiu zobowiązań przez UE, jej państwa członkowskie i Republikę Islandii.

Implementacja drugiego okresu rozliczeniowego do polskiego prawodawstwa będzie miała miejsce przede wszystkim przy pomocy narzędzi prawa UE. Jednym z takich instrumentów jest obowiązujące już rozporządzenie (UE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 662/2014 z 15 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 w odniesieniu

do technicznego wykonania Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. Urz. UE L 189 z 27.06.2014, str. 155–160). Nie ma natomiast potrzeby zmiany obecnie obowiązujących przepisów prawa krajowego, aby prawidłowo wykonywać zobowiązania wynikające z przystąpienia RP do Poprawki dauhańskiej.

Postanowienia Poprawki dauhańskiej wprowadzają zmiany do umowy międzynarodowej (Protokół z Kioto), która została ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie oraz dotyczą spraw, które zostały uregulowane w ustawach: kwestie redukcji emisji oraz obowiązków monitorowania i raportowania emisji (ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji), definicji jednostek przyznanego limitu emisji i jednostek redukcji emisji czy definicji zasad obrotu krajowego i międzynarodowego tymi jednostkami (ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych).

W związku z powyższym uznaje się, że spełnione są przesłanki określone w art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji RP. Dlatego też proponuje się, aby związanie Rzeczypospolitej Polskiej Poprawką dauhańską do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu nastąpiło w drodze ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 58. posiedzeniu w dniu 8 lutego 2018 r. w oparciu o przedłożenie rządowe. Projekt był przedmiotem prac sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Spraw Zagranicznych. Ustawa została uchwalona w brzmieniu zawartym w projekcie.

III. Uwaga szczegółowa

Opiniowana ustawa w art. 2 wskazuje jako termin wejścia w życie dzień jej ogłoszenia. Minimalny standard terminu wejścia w życie ustawy wyznacza ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ustalająca przynajmniej czternastodniowy okres *vacatio legis* (art. 4 ust. 1 ustawy). Od tej ogólnej

zasady ustawa ta przewiduje wyjątki – zgodnie z art. 4 ust. 2 w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni.

Wymaga podkreślenia, iż, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nakaz odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględny, ustawodawca może zrezygnować z jej określenia, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można zrównoważyć interesem jednostki. Jednakże muszą istnieć dostatecznie przekonujące argumenty uzasadniające odstępianie od zasady co najmniej czternastodniowego okresu *vacatio legis*. Odstąpienie to jest dopuszczalne tylko w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna .

Szczególnym zaś przypadkiem odstąpienia od powyższej zasady jest wprowadzenie danego aktu w życie bez okresu *vacatio legis*, a więc z dniem ogłoszenia. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wymaga, by rozwiązanie takie stosować tylko w przypadku, gdy:

- ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego, a jednocześnie
- zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Mając na uwadze zakres regulacji oraz jej charakter wydaje się, iż pierwszy z określonych wyżej warunków nie został spełniony.

Propozycja poprawki:

w art. 2 wyrazy „z dniem” zastępuje się wyrazami „po upływie 14 dni od dnia”;

Mirosław Reszczyński

Starszy legislator