

Analiza prawna

dotycząca możliwości wyłączenia Polski z europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

1 Przedmiot i zakres analizy

Niniejsza analiza ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w świetle prawa Unii Europejskiej istnieje możliwość wyłączenia Polski z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (dalej jako: „EU ETS”).

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych został ustanowiony przez dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE¹, zmienioną dyrektywą 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2004 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto², zmienioną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie³, zmienioną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁴ i zmienioną decyzją 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/WE⁵ (dalej jako: „dyrektywa 2003/87/WE”).

2 Aspekty proceduralne

Polska nie może podjąć jednostronnej decyzji o wystąpieniu z systemu EU ETS. System ten jest utworzony i regulowany przez akty prawa Unii Europejskiej, które mają zastosowanie do wszystkich Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Decyzja władz Rzeczypospolitej Polskiej o jednostronnym wystąpieniu z systemu EU ETS byłaby w sposób rażąco sprzeczna z

¹ Dz. U. UE L z 2003 r. Nr 275, str. 32, z późn. zm. (Polskie wydanie specjalne, rozdział 15, tom 7, str. 631).

² Dz. U. UE L z 2004 r. Nr 338, str. 18.

³ Dz. U. UE L z 2009 r. Nr 8, str. 3.

⁴ Dz. U. UE L z 2009 r. Nr 140, str. 63.

⁵ Dz. U. UE L z 2015 r. Nr 264, str. 1.

uregulowaną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako: „TUE”)⁶ zasadą lojalnej współpracy. Z zasady lojalnej współpracy wynika, w szczególności, obowiązek przestrzegania prymatu prawa unijnego wobec prawa krajowego, a także zakaz stanowienia prawa sprzecznego z przepisami prawa unijnego. Jednostronna decyzja władz Polski o wystąpieniu z systemu EU ETS naruszałaby zasadę lojalnej współpracy i nie odniosłaby skutków prawnych.

Gdyby jednak, czysto teoretycznie, wyobrazić sobie sytuację, w której Polska występuje z systemu EU ETS, musiałoby się to stać w drodze zmiany aktów prawnych Unii Europejskiej, ustanawiających ten system. Pod względem przedmiotowym, w celu wyłączenia Polski z systemu EU ETS, zmiany musiałaby dotyczyć co najmniej dwudziestu pięciu aktów prawa wtórnego, regulujących system EU ETS⁷, w tym w szczególności:

- 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/WE⁸;
- dyrektywy 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2004 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto⁹;
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie¹⁰;
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹¹;
- decyzji 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/WE¹² (dalej jako: „decyzja 2015/1814”).

Zmiany wyżej wymienionych aktów prawnych musiałaby być objęte tzw. „zwykłą procedurą ustawodawczą”, uregulowaną w art. 294 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako: „TFUE”)¹³. Konieczność ta wynika z faktu, iż jako instrumenty ochrony środowiska, zostały one oparte na art. 192 ust. 1 TFUE. Zatem także jakakolwiek zmiana tych aktów prawnych musiałaby być oparta na art. 192 ust. 1 TFUE. Przedmiotowy artykuł wyraźnie wskazuje natomiast na zwykłą procedurę prawodawczą, w przypadku której inicjatywa legislacyjna należy wyłącznie do Komisji Europejskiej.¹⁴

Zwykła procedura ustawodawcza przewiduje bardzo skomplikowany system współdecydowania przez Parlament Europejski i Radę. Jest wręcz nieprawdopodobne, aby Komisja, która, zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE, wspiera ogólny interes Unii, podjęła inicjatywę legislacyjną zmiany systemu

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, z późn. zm.

⁷ Zob. http://ec.europa.eu/clima/about-us/climate-law/index_en.htm

⁸ Dz. U. UE L z 2003 r. Nr 275, str. 32, z późn. zm. (Polskie wydanie specjalne, rozdział 15, tom 7, str. 631).

⁹ Dz. U. UE L z 2004 r. Nr 338, str. 18.

¹⁰ Dz. U. UE L z 2009 r. Nr 8, str. 3

¹¹ Dz. U. UE L z 2009 r. Nr 140, s. 63.

¹² Dz. U. UE L z 2015 r. Nr 264, str. 1.

¹³ Dz. U. z 2004 r. Nr. 90, poz. 864/2, z późn. zm.

¹⁴ Zob. art. 289 ust. 1 TFUE.

EU ETS w kierunku wyłączenia z niego Polski. Oznaczałoby to bowiem dekonstrukcję najważniejszego instrumentu polityki klimatycznej UE (zob. niżej). Jest również bardzo mało prawdopodobne, aby Rada oraz Parlament Europejski poparły takie zmiany.

3 Aspekty materialne

System EU ETS jest głównym instrumentem redukcji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej i najważniejszym elementem realizacji polityki klimatycznej Unii.¹⁵ System ten bazuje na koncepcji zbywalnych uprawnień do emisji (marketable permits) i polega na administracyjnym ustaleniu dopuszczalnego poziomu emisji na określonym obszarze i proporcjonalnym (wg ustalonego klucza) rozdziale uprawnień do emisji pomiędzy Państwa Członkowskie i prowadzących instalacje.

W ramach ustalonej dopuszczalnej wielkości emisji gazów cieplarnianych przedsiębiorcy mogą między sobą sprzedawać i nabywać uprawnienia do emisji. Warunkiem wyjściowym jest ustalenie górnego pułapu gazów cieplarnianych, odpowiadającego zobowiązaniom międzynarodowym i celom unijnej polityki klimatycznej. Ponieważ wprowadzono ograniczoną ilość uprawnień, wytworzony został paneuropejski rynek. Handel uprawnieniami do emisji odbywa się w ramach kilkuletnich okresów, po upływie których uprawnienia do emisji są umarzane i ustalane są nowe, zmniejszone pule uprawnień dla poszczególnych Państw Członkowskich i sektorów. Dnia 1 stycznia 2013 r. rozpoczął się trzeci okres handlu, który będzie trwał do końca 2020 r. System EU ETS obejmuje ponad 11 tysięcy elektrowni i zakładów produkcyjnych we wszystkich Państwach Członkowskich UE, a także w Liechtensteinie, Islandii i Norwegii. System ten jest największym na świecie rynkiem handlu uprawnieniami do emisji, obejmującym ponad trzy czwarte międzynarodowego handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla (CO₂).

Fakt, że system EU ETS obejmuje wszystkie Państwa Członkowskie Unii Europejskiej ma tę konsekwencję, że hipotetyczne wyłączenie z niego jednego Państwa Członkowskiego musiałoby powodować zwiększenie obowiązków redukcyjnych pozostałych. Z oczywistych powodów trudno wyobrazić sobie zgodę pozostałych Państw Członkowskich na zwiększenie ich obowiązków. Ponieważ system ten jest uregulowany w kilkudziesięciu bardzo szczegółowych aktach prawnych Unii Europejskiej, tworzonych przez kilkanaście lat, wyłączenie jednego Państwa Członkowskiego byłoby bardzo dużym wyzwaniem legislacyjnym. Fakt, że rynek uprawnień do emisji gazów cieplarnianych obejmuje całą Unię Europejską powoduje, że nie jest możliwe wyłączenie z tego rynku dużego Państwa Członkowskiego, bez dekonstrukcji całego systemu. Należy także wziąć pod uwagę czas konieczny do przeprowadzenia procedur ustawodawczych, które mogłyby trwać kilka lat.

Ewentualne wyłączenie jednego Państwa Członkowskiego z systemu EU ETS oznaczałoby także strukturalne, międzypaństwowe zakłócenie konkurencji na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Oznaczałoby to bowiem, że operatorzy instalacji funkcjonujących na terytorium tego państw byłiby zwolnieni z obciążeń w postaci konieczności nabywania uprawnień do emisji na aukcji, zaś operatorzy instalacji z pozostałych państw nie korzystaliby z tego przywileju. Takie zwolnienie stanowiłoby niedopuszczalną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Warto zauważyć, że, zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b TFUE, Unia ma wyłączne kompetencje

¹⁵ http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm

w dziedzinie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego. Oznacza to, że wyłącznie instytucje Unii, przede wszystkim Komisja Europejska, mają kompetencje do akceptacji odstępstw od zasad niezakłóconej konkurencji. Nie wydaje się prawdopodobne, aby instytucje Unii Europejskiej wyraziły zgodę na strukturalne zakłócenie konkurencji i handlu między Państwami Członkowskimi, wynikające z wyłączenia Polski z systemu EU ETS.

Należy zwrócić uwagę na zakończony w ostatnich tygodniach proces usprawnienia systemu EU ETS, poprzez wprowadzenie tzw. rezerwy stabilizacyjnej. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. określa, że w roku 2018 ustanawia się rezerwę stabilności rynkowej, a umieszczanie uprawnień w rezerwie będzie funkcjonować od dnia 1 stycznia 2019 r. Rezerwa oznacza, że 900 mln uprawnień odjętych od wolumenów sprzedawanych na aukcji w latach 2014-2016 nie dodaje się do wolumenów przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w latach 2019 i 2020, lecz umieszcza się w rezerwie.¹⁶ Rezerwa ma rozwiązać problem nierównowagi między popytem a podażą na rynku uprawnień do emisji i zwiększyć odporność systemu, aby mógł funkcjonować na uporządkowanym rynku.¹⁷ Skoro prawodawca unijny zakończył właśnie proces usprawnienia funkcjonowania systemu EU ETS, to inicjatywy legislacyjne Komisji prowadzące *de facto* do dekonstrukcji tego systemu, wydają się nieprawdopodobne.

Wyłączenie Polski z systemu EU ETS, gdyby nawet było prawnie możliwe, spowodowałoby bardzo poważne konsekwencje prawne dla polskich przedsiębiorstw eksploatujących instalacje objęte systemem, w szczególności dla operatorów instalacji elektroenergetycznych. Państwa Członkowskie, których systemy energii elektrycznej spełniają pewne kryteria mogą zgodnie z art. 10c dyrektywy 2003/87/WE ubiegać się o przejściowe przydzielenie bezpłatnych uprawnień do emisji instalacjom wytwarzającym energię elektryczną. W 2011 roku Polska złożyła wniosek dotyczący zgody na przydział ogółem ok. 404 mln 650 tys. bezpłatnych uprawnień do emisji¹⁸, o szacunkowej wartości rynkowej 7 406 mln Euro¹⁹. Polska notyfikowała Komisji Europejskiej planowane środki na mocy art. 108 TFUE jako środki pomocy państwa.

Władze polskie określiły listę 347 kwalifikujących się inwestycji, które spełniały wszystkie kryteria określone przez Komisję Europejską. Kwalifikujące się inwestycje ostatecznie znalazły się w zmienionym polskim krajowym planie inwestycyjnym i zostały podane do publicznej wiadomości²⁰. Komisja Europejska dokonała oceny wniosku i ustaliła, że Polska ma prawo skorzystać z możliwości, o której mowa w art. 10c dyrektywy 2003/87/WE.²¹

Należy więc stwierdzić, że polskie przedsiębiorstwa otrzymały znaczące przywileje ekonomiczne w ramach art. 10c dyrektywy 2003/87/WE, które stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i umożliwiają realizację 347 inwestycji energetycznych. Wyłączenie Polski z systemu EU ETS stawiałoby pod znakiem zapytania legalność tej pomocy.

¹⁶ Zob. decyzja 2015/1814, art. 1 ust. 1 i 2.

¹⁷ Zob. decyzja 2015/1814, motyw 5.

¹⁸ Zob. decyzja Komisji C(2012) 4609 z dnia 13 lipca 2012 r. dotycząca wniosku zgłoszonego przez Polskę na podstawie art. 10c ust. 5 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w celu przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji na modernizację wytwarzania energii elektrycznej, ust. 4 preambuły.

¹⁹ Zob. decyzja Komisji C(2013) 6648 z dnia 22 stycznia 2014 r. dotycząca pomocy państwa SA.34674(2013/N) - Polska; Odstępstwo na podstawie art. 10c dyrektywy 2003/87/WE w sprawie handlu emisjami - bezpłatne uprawnienia dla wytwórców energii elektrycznej, ust. 19.

²⁰ Por. decyzja Komisji C(2013) 6648 (zob. przypis 19 powyżej), str. 5, przypis 3; wykaz 176 instalacji otrzymujących takie uprawnienia dostępny pod adresem: www.mos.gov.pl/g2/big/2013_09/15aaf4724c27cbb366b6b112b877468e.pdf.

²¹ Zob. decyzja Komisji C(2013) 6648 (zob. przypis 19 powyżej).

4 Aspekty systemowe

Podkreślenia wymagają powiązania systemu EU ETS z całokształtem regulacji prawnych UE z zakresu ochrony klimatu. Wyłączenie Polski z systemu EU ETS naruszyłoby podział zobowiązań poszczególnych Państw Członkowskich, dotyczących osiągnięcia redukcji gazów cieplarnianych w ramach zobowiązań międzynarodowych, które znalazły wyraz w prawie wewnętrznym UE, a także zobowiązań do redukcji emisji w sektorach niepodlegających systemowi aukcyjnemu (tzw. non-ETS).

Zobowiązania te regulują następujące akty prawne UE:

- decyzja Rady z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (2202/358/WE)²²;
- decyzja Komisji z dnia 10 lutego 2005 r. ustanawiająca zasady wykonania decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady 280/2004/WE dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie i wykonania Protokołu z Kioto²³;
- decyzja Komisji z dnia 14 grudnia 2006 r. ustalająca odpowiednie poziomy emisji przyznane Wspólnocie i każdemu z jej Państw Członkowskich w ramach Protokołu z Kioto na mocy decyzji Rady 2002/358/WE²⁴;
- decyzja Komisji z dnia 15 grudnia 2010 r. zmieniająca decyzję 2006/944/WE ustalającą odpowiednie poziomy emisji przyznane Wspólnocie i każdemu z jej Państw Członkowskich w ramach Protokołu z Kioto na mocy decyzji Rady 2002/358/WE²⁵;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmian klimatu, oraz uchylające decyzję 280/2004/WE²⁶;
- decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez Państwa Członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji gazów cieplarnianych²⁷;
- decyzja Komisji z dnia 26 marca 2013 r. określająca limity emisji Państw Członkowskich na lata 2013-2020 zgodnie z decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE.²⁸

EU ETS jest najważniejszym, ale nie jedynym unijnym instrumentem służącym ochronie klimatu. System ten wykazuje rozległe funkcjonalne i normatywne związki z pozostałymi instrumentami składającymi się na tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny UE, w tym z regulacjami dotyczącymi odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz pomocy państwa przeznaczonej na energetykę i środowisko. Nie wydaje się możliwe

²² Dz. U. WE L z 2002 r. Nr 130, str. 1 (Polskie wydane specjalne, rozdział 11, tom 42, str. 24)

²³ Dz. U. UE L z 2005 r. Nr 55, str. 57.

²⁴ Dz. U. UE L z 2006 r. Nr 358, str. 87, z późn. zm.

²⁵ Dz. U. UE L z 2010 r. Nr 332, str. 41.

²⁶ Dz. U. UE L z 2013 r. Nr 165, str. 13, z późn. zm.

²⁷ Dz. U. UE L z 2009 r. Nr 140, str. 136, z późn. zm.

²⁸ Dz. U. UE L z 2013 r. Nr 90, str. 106.

wyłączenie Polski z systemu EU ETS bez zmiany istotnych elementów następujących aktów prawnych, składających się na obowiązujący obecnie pakiet klimatyczno-energetyczny:

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE²⁹;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektywy 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE³⁰;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006³¹;
- decyzja Komisji z dnia 3 listopada 2010 r. ustanawiająca kryteria i środki dotyczące finansowania komercyjnych projektów demonstracyjnych mających na celu bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO₂ oraz projektów demonstracyjnych w zakresie innowacyjnych technologii energetyki odnawialnej realizowanych w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, ustanowionego dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady³²;
- komunikat Komisji - Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020³³;
- komunikat Komisji - Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r.³⁴

Całościowa analiza tych powiązań systemowych przekracza zakres niniejszej opinii. Nie ulega jednak wątpliwości, że wyłączenie Polski z systemu EU ETS musiałoby wiązać się ze zmianami w wyżej wskazanych aktach prawnych, regulujących zobowiązania zewnętrzne Unii w zakresie ochrony klimatu, jak również regulujących kształt wewnętrznego rynku energii. Należy podkreślić, że *acquis communautaire* w dziedzinie klimatu i energii powstawało przez kilkanaście lat. Nie wydaje się więc prawdopodobne skłonienie Komisji do skorzystania z inicjatywy legislacyjnej, jak również uzyskanie zgody Parlamentu Europejskiego i Rady na zmiany idące w kierunku dekonstrukcji tegoż systemu.

5 Perspektywy

Wyłączenie Polski z systemu EU ETS wydaje się być nieprawdopodobne także w kontekście celów polityki klimatyczno-energetycznej Unii w perspektywie lat 2020-2030. Rada Europejska w dniach 23-24 października 2014 r. wyznaczyła ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku

²⁹ Dz. U. UE L z 2009 r. Nr 140, str. 16, z późn. zm.

³⁰ Dz. U. UE L z 2012 r. Nr 315, str. 1, z późn. zm.

³¹ Dz. U. UE L z 2009 r. Nr 140, str. 114, z późn. zm.

³² Dz. U. UE L z 2010 r. Nr 290, str. 39, z późn. zm.

³³ Dz. U. UE C z 2014 r. Nr 200, str. 1.

³⁴ Dz. U. UE C z 2012 r. Nr 158, str. 4, z późn. zm.

2030³⁵ i zatwierdziła wiążący cel unijny zakładający ograniczenie wewnętrznych gazów cieplarnianych do roku 2030 o co najmniej 40% w porównaniu z poziomem z 1990 r. Rada Europejska uzgodniła, że wyznaczony cel zostanie zrealizowany wspólnie przez UE, w sposób najbardziej racjonalny pod względem kosztów, przy redukcji emisji do 2030 r. przez sektory objęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS) i nieobjęte tym systemem, wynoszącej, odpowiednio, 43% i 30% w stosunku do 2005 r. Rada Europejska uzgodniła również, że „wszystkie państwa członkowskie będą uczestniczyć w tych staraniach, dbając o równowagę między względami sprawiedliwości i solidarności”.

Konkluzje Rady Europejskiej z 23-24 października 2014 r. stanowią także, iż „sprawnie funkcjonujący, zreformowany system handlu uprawnieniami do emisji (ETS) z instrumentem służącym stabilizacji rynku zgodnie z wnioskiem Komisji będzie głównym europejskim instrumentem wykorzystywanym do osiągnięcia tego celu”.

Konkluzje stanowią ponadto, iż „przydział bezpłatnych uprawnień nie wygaśnie; istniejące środki będą nadal obowiązywały po roku 2020, tak by zapobiec ucieczce emisji wynikającej z polityki przeciwdziałania zmianie klimatu, do czasu podjęcia porównywalnych działań w innych dużych gospodarkach(...)”, a „państwa członkowskie, których PKB w przeliczeniu na mieszkańca wynosi poniżej 60% średniej UE, mogą postanowić o dalszym przydzielaniu bezpłatnych uprawnień sektorowi energetycznemu do 2030 r.”, przy czym „maksymalna kwota przydzielona bezpłatnie po 2020 r. nie powinna przekroczyć 40% uprawnień”. Ponadto, „powstanie nowa rezerwa obejmująca 2% uprawnień w zakresie unijnego ETS służąca zaspokojeniu szczególnie wysokich potrzeb w zakresie dodatkowych inwestycji w państwach członkowskich o niskich dochodach” oraz „10% uprawnień EU ETS, które państwa członkowskie mają zbyć na aukcji, zostanie rozdzielonych między te państwa, których PKB na mieszkańca nie przekroczył 90% średniej UE (w roku 2013)”, zaś „pozostałe uprawnienia zostaną rozdzielone pomiędzy wszystkie państwa członkowskie na podstawie zweryfikowanych emisji bez zmniejszenia udziału uprawnień przeznaczonych do zbycia na aukcji”.³⁶

Z powyższego wynika, że Rada Europejska wyznaczyła ramy systemu EU ETS w perspektywie roku 2030. Ramy te wyraźnie stwierdzają, że system EU ETS będzie głównym europejskim instrumentem służącym redukcji emisji gazów cieplarnianych i że wszystkie Państwa Członkowskie będą uczestniczyć w tym systemie. Polska wynegocjowała znaczące odstępstwa i przywileje w zakresie bezpłatnych uprawnień do emisji oraz środków, które będzie mogła przeznaczyć na inwestycje.

Należy podkreślić, że ewentualny wniosek Polski o wyłączenie z systemu EU ETS musiałby być zaakceptowany przez Radę Europejską. Artykuł 16 ust. 3 TUE wymaga podjęcia takiej decyzji w drodze konsensusu albo, ewentualnie, większością kwalifikowaną. Biorąc pod uwagę, że Rada Europejska musiałaby w takim wypadku podjąć decyzje zupełnie przeciwne, niż te określone w konkluzjach z 23-24 października 2014 r., jej zgoda wydaje się nieprawdopodobna.

Warto także zauważyć, że w lipcu 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt zmian dyrektywy 2003/87/WE, mający dostosować ją do celów ustanowionych dla okresu 2021-2030, zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z 23-24 października 2014 r.³⁷ Podstawą prawną projektu dyrektywy jest art. 192 ust. 1 TFUE. Projekt utrzymuje ogólną strukturę dyrektywy 2003/87/WE i systemu EU ETS z wprowadzeniem zmian określonych w ww. konkluzjach Rady

³⁵ Zob. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/pl/pdf>

³⁶ Por. tamże.

³⁷ Por. Komunikat Komisji COM(2015) 337.

Europejskiej. Obecnie projekt Komisji Europejskiej będzie przedmiotem dyskusji w innych instytucjach i organach UE (w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, Komitecie Regionów, Parlamencie Europejskim i Radzie). Przyjęcie projektu – ze zmianami albo bez zmian – wymaga decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady, zgodnie z art. 294 TFUE. Ponieważ projekt, tak jak wszystkie dotychczas przyjęte akty prawa wtórnego ustanawiające system EU ETS, oparty jest na art. 192 ust. 1 TFUE, więc jego przyjęcie zostanie dokonane w drodze zwykłej procedury ustawodawczej. W procedurze tej Rada podejmuje decyzje większością kwalifikowaną.

6 Wnioski

Polska nie może podjąć jednostronnej decyzji o wystąpieniu z systemu EU ETS. Wyłączenie Polski wymagałoby inicjatywy ustawodawczej Komisji Europejskiej oraz zgody Parlamentu Europejskiego i Rady.

System EU ETS jest utworzony i regulowany przez akty prawa Unii Europejskiej, które mają zastosowanie do wszystkich Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Jednostronna decyzja władz Polski o wystąpieniu z systemu EU ETS naruszałaby zasadę lojalnej współpracy i nie odniosłaby skutków prawnych.

Czysto teoretycznie można wyobrazić sobie sytuację, w której Polska zostaje wyłączona z systemu EU ETS w drodze zmiany aktów prawnych Unii Europejskiej ustanawiających ten system. Wyłączenie Polski z systemu EU ETS musiałoby oznaczać zmianę kilkudziesięciu aktów prawnych Unii Europejskiej, tworzonych przez kilkanaście lat i składających się na *acquis communautaire* Unii w dziedzinach klimatu, energii i środowiska.

Zmiany aktów prawnych regulujących system EU ETS musiałyby być objęte tzw. zwykłą procedurą ustawodawczą, uregulowaną w art. 294 TFUE. Zmiany takie mogą zostać zainicjowane przez Komisję Europejską, której przysługuje w tym zakresie wyłączna inicjatywa ustawodawcza, oraz wymagają zgody Parlamentu Europejskiego i Rady. Ponieważ prawodawca Unii Europejskiej w październiku 2015 r. zakończył proces usprawnienia funkcjonowania systemu EU ETS (utworzenie tzw. rezerwy stabilizacyjnej), inicjatywy legislacyjne Komisji służące faktycznej dekonstrukcji tego systemu wydają się nieprawdopodobne.

Fakt, że system EU ETS obejmuje wszystkie Państwa Członkowskie Unii Europejskiej ma tę konsekwencję, że wyłączenie z niego jednego Państwa Członkowskiego musiałoby powodować znaczne zwiększenie obowiązków redukcyjnych, obciążających pozostałe państwa. Trudno wyobrazić sobie zgodę pozostałych Państw Członkowskich na uprzywilejowanie Polski kosztem znacznego zwiększenia ich obowiązków. Wyłączenie Polski z systemu EU ETS oznaczałoby więc rozpoczęcie procesu dekonstrukcji tego systemu.

Ewentualne wyłączenie jednego Państwa Członkowskiego z systemu EU ETS oznaczałoby także strukturalne, międzypaństwowe zakłócenie konkurencji na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Operatorzy instalacji funkcjonujących na terytorium Polski byłiby bowiem zwolnieni z obciążeń w postaci konieczności nabywania uprawnień do emisji na aukcji, zaś operatorzy instalacji z pozostałych państw nie korzystaliby z tego przywileju. Takie zwolnienie stanowiłoby niedopuszczalną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Operatorzy polskich elektrowni otrzymali znaczące przywileje ekonomiczne w ramach art. 10c dyrektywy 2003/87/WE, które stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. i umożliwiają realizację 347 inwestycji energetycznych. Wyłączenie Polski z systemu EU ETS stawiałoby pod znakiem zapytania legalność tej pomocy.

Wyłączenie Polski z systemu EU ETS naruszyłoby podział zobowiązań poszczególnych Państw Członkowskich, dotyczących osiągnięcia redukcji gazów cieplarnianych w ramach zobowiązań międzynarodowych, które znalazły wyraz w prawie wewnętrznym UE, a także zobowiązań do redukcji emisji w sektorach non-ETS. Nie wydaje się także możliwe wyłączenie Polski z systemu EU ETS bez zmian istotnych elementów aktów prawnych składających się na obowiązujący obecnie pakiet klimatyczno-energetyczny, takich jak dyrektywy regulujące wspieranie odnawialnych źródeł energii, dotyczące efektywności energetycznej, podziemnego składowania dwutlenku węgla czy też przepisy o pomocy państwa przeznaczonej na energetykę i środowisko.

Wyłączenie Polski z systemu EU ETS jest nieprawdopodobne także w kontekście celów polityki klimatyczno-energetycznej Unii w perspektywie lat 2020-2030. Rada Europejska w dniach 23-24 października 2014 r. wyznaczyła ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030. Ramy te wyraźnie stwierdzają, że system EU ETS będzie głównym europejskim instrumentem służącym redukcji emisji gazów cieplarnianych a także, że wszystkie Państwa Członkowskie będą uczestniczyć w tym systemie. Polska wynegocjowała znaczące odstępstwa i przywileje w zakresie bezpłatnych uprawnień do emisji oraz funduszy, które będzie mogła przeznaczyć na inwestycje energetyczne. Ewentualny wniosek o wyłączenie Polski z systemu EU ETS musiałby być zaakceptowany przez Radę Europejską, co wydaje się nieprawdopodobne biorąc pod uwagę fakt, że Rada Europejska musiałaby w takim wypadku podjąć decyzje zupełnie przeciwne niż wyznaczone w konkluzjach.

7 Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że wyłączenie Polski z systemu EU ETS wymagałoby szeregu inicjatyw ustawodawczych Komisji Europejskiej oraz zgody Parlamentu Europejskiego i Rady. System EU ETS jest i będzie do roku 2030 głównym instrumentem polityki klimatycznej UE. Wyłączenie Polski z tego systemu oznaczałoby faktyczną dekonstrukcję tego systemu. Jest zatem praktycznie niemożliwe uzyskanie inicjatywy Komisji oraz zgody Parlamentu Europejskiego i Rady dla wyłączenia Polski z tego systemu. Polska nie może podjąć jednostronnej decyzji o wystąpieniu z systemu EU ETS. System ten jest utworzony i regulowany przez akty prawa Unii Europejskiej, które mają zastosowanie do wszystkich Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Jednostronna decyzja władz Polski o wystąpieniu z systemu EU ETS naruszałaby zasadę lojalnej współpracy i nie odniosłaby skutków prawnych.

Dr Marcin Stoczkiewicz
Szef Programu Klimat i Energia
+48 022 307 01 83
mstoczkiewicz@clientearth.org
www.clientearth.org

ClientEarth jest nienastawioną na zys organizacją pozarządową skupiającą prawników zajmujących się ochroną środowiska. Ma biura w Londynie, Brukseli i Warszawie. Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną tworzy strategie i narzędzia, które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska naturalnego.

Działalność ClientEarth nie byłaby możliwa bez hojnego wsparcia innych fundacji, instytucji publicznych oraz osób prywatnych.

Brussels

Rue du Trône 60
5ème étage
1050 Bruxelles
Belgique

London

274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw

ul. Żurawia 45
00-680 Warszawa
Polska

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London, EC4R 1BE, with a registered branch in Belgium, N° d'entreprise 0894.251.512, and with a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208