

**Ustawa o systemie
handlu uprawnieniami
do emisji gazów
cieplarnianych.
Komentarz**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Ustawa z 12.6.2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 332)

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Jakub Bednarek

Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]

1. Ustawa określa zasady funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.
2. System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zwany dalej „systemem”, obejmuje emisję gazów cieplarnianych z:
 - 1) instalacji;
 - 2) operacji lotniczej.
3. Emisja gazów cieplarnianych z instalacji dotyczy:
 - 1) dwutlenku węgla (CO₂);
 - 2) podtlenku azotu (N₂O);
 - 3) perfluorowęglowodorów (PFCs).
4. Emisja gazów cieplarnianych z operacji lotniczej dotyczy dwutlenku węgla (CO₂).
5. Rodzaje działań prowadzonych w instalacjach wraz z wartościami progowymi odniesionymi do zdolności produkcyjnych tych instalacji i gazy cieplarniane przyporządkowane danemu działaniu, stanowiące kryteria uczestnictwa instalacji w systemie, określa załącznik nr 1 do ustawy.

Komentarz

1. Wstęp

Ustawa o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych implementuje do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2003/87, która stanowi podstawę funkcjonowania EU ETS, czyli rynkowego mechanizmu *carbon pricingu* ustanawiającego cenę za emisję gazów cieplarnianych do atmosfery. W założeniu system, poprzez wywarcie presji cenowej na emitentach, powinien wymusić na nich stopniową dekarbonizację. Jednocześnie redukcja emisji powinna następować w sektorach, gdzie krańcowa cena tego procesu jest najniższa, prowadząc do ekonomicznie najefektywniejszej dystrybucji obciążeń w tym zakresie. EU ETS stanowi system *cap and trade*, który sztywno określa dozwolony poziom emisji w objętych sektorach, jednocześnie umożliwiając jego uczestnikom handel uprawnieniami do emisji.

Europejski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych funkcjonuje na poziomie europejskim i charakteryzuje się jednolitą ceną za emisję gazów cieplarnianych. W uproszczeniu, w systemie znajduje się pula uprawnień do emisji (1 uprawnienie = 1 t ekwiwalentu CO₂, w lipcu 2022 r. cena wynosiła około 85 euro za uprawnienie), która co roku pomniejszana jest o liniowy współczynnik redukcji (obecnie wynosi on 2,2%, lecz po wprowadzeniu zmian przewidzianych przez pakiet legislacyjny *Fit for 55* będzie wynosił pomiędzy 4 a 5%), który w końcowym etapie doprowadzi do braku emisji netto w systemie. Prowadzący instalację objętą systemem lub operator statku powietrznego zobowiązani są do rozliczenia co roku wygenerowanych emisji gazów cieplarnianych za pomocą uprawnień do emisji. Co do zasady uprawnienia sprzedawane są przez państwa członkowskie w drodze aukcji (obecnie na platformie EEX w Lipsku) lub w drodze wyjątku przydzielane są bezpłatnie. Jednocześnie uprawnienia do emisji mogą być przedmiotem obrotu na rynku wtórnym.

W zakresie implementacji dyrektywy 2003/87 komentowaną ustawę poprzedzała ustawa z 28.4.2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2011 r. poz. 695 oraz z 2013 r. poz. 1238) oraz ustawa z 22.12.2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2004 r. nr 281, poz. 2784, z 2008 r. nr 199, poz. 1227 oraz z 2009 r. nr 215, poz. 1664).

2. Europejski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

Emisje gazów cieplarnianych do powietrza, będące przyczyną zmian klimatycznych, niosą za sobą istotne koszty ponoszone przez społeczeństwo oraz środowisko naturalne (V. Masson-Delmotte, P. Zhai i in., Summary for Policymakers, w: Climate Change 2021: The Physical Science Basis, IPCC Report, Cambridge 2021, s. 3–32). Systemy handlu uprawnieniami do emisji stanowią, razem z podatkami od emisji, najpowszechniejsze instrumenty *carbon pricingu*, które pozwalają zinternalizować koszt emisji przy wykorzystaniu mechanizmów rynkowych. Poprzez integrację kosztów emisji do ekonomicznego procesu decyzyjnego możliwa jest zmiana modeli produkcji, inwestycji i konsumpcji,

tworząc podstawy dla zielonego wzrostu gospodarczego, czyli oderwania wzrostu PKB od emisji (zob. więcej: *State and Trends of Carbon Pricing*, Raport Banku Światowego, Waszyngton 2022, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37455>; dostęp: 1.7.2022 r.). W literaturze wskazuje się, iż przewaga systemów handlu emisjami nad innymi instrumentami, których celem jest obniżenie emisji gazów cieplarnianych, polega m.in. na tym, że:

- 1) są efektywne kosztowo, gdyż umożliwiają osiągnięcie oznaczonych celów redukcyjnych przy najniższych kosztach dla społeczeństwa,
- 2) w połączeniu z redystrybucją dochodów ze sprzedaży uprawnień pozwalają na uniknięcie negatywnych efektów społecznych ambitnej polityki klimatycznej.

Porozumienie paryskie w art. 6 wyraźnie przewiduje ramy prawne dla międzynarodowej współpracy w zakresie tych mechanizmów (*S. Rudolph, E. Aydos, Carbon Markets Around the Globe*, Cheltenham/Northampton 2021, s. 2).

Przesłanki ekonomiczne, związane z efektywną kosztowo realizacją celów klimatycznych UE, stały od początku za ustanowieniem europejskiego instrumentu handlu emisjami (zob. częściowo odrębne zdanie w: *I. Przybojewska, Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska UE*, Warszawa 2021). Między innymi w Zielonej Księdze w sprawie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w UE, opublikowanej w 2000 r., wskazano, iż ustanowienie unijnego systemu handlu uprawnieniami pozwoli państwom członkowskim na osiągnięcie celów wówczas obowiązującego protokołu z Kioto kosztem o 2 mld euro niższym niż w przypadku podjęcia indywidualnych działań przez państwa (*Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union*, Bruksela 2000, COM(2000) 87 final). Ekonomiczna skuteczność systemu warunkowała również jego późniejsze ewolucje, co znalazło odzwierciedlenie w motywach wprowadzających do nowelizacji dyrektywy 2003/87 z 2018 r., w których podkreślono, iż „celem niniejszej dyrektywy jest wniesienie wkładu w zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w najbardziej efektywny pod względem kosztów sposób” (motyw 31 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z 14.3.2018 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzje (UE) 2015/1814, Dz.U. L 76 z 19.3.2018 r., s. 3–27). Analogicznie w treści dyrektywy 2003/87 w jej obecnej wersji wskazano, iż uzasadnieniem dla utworzenia systemu jest wspieranie zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób (art. 1 ust. 1 dyrektywy 2003/87). Również TSUE w swoim orzecznictwie podkreślał rynkowy charakter systemu handlu uprawnieniami do emisji wskazując, iż „(...) system ten nie ingeruje bezpośrednio w ustalanie ceny uprawnień do emisji, ponieważ jest ona ustalana wyłącznie przez siły rynkowe, w szczególności na podstawie niedoboru uprawnień w połączeniu z elastycznością, jaką zapewnia możliwość handlu nimi. Wysyłany w ten sposób na szczeblu UE sygnał cenowy powinien wpływać na decyzje operacyjne i strategiczne inwestorów” (wyr. TSUE z 21.6.2018 r. w sprawie Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE, C-5/16, § 63). Jednocześnie w innym wyroku Trybunał wskazał, że „[o] ile ostatecznym celem systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jest

zmniejszenie poziomu ich emisji, system ten nie powoduje sam w sobie ich zmniejszenia [na poziomie instalacji], ale zachęca i sprzyja poszukiwaniu najniższych kosztów zmniejszenia wspomnianych emisji do konkretnego poziomu” (wyr. TSUE z 16.12.2008 r. w sprawie *Société Arcelor Atlantique et Lorraine* i in. przeciwko *Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable, Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, C-127/07, § 31).

Poza kwestią efektywności kosztowej, przesłanką stojącą za wyborem systemu handlu uprawnieniami jako unijnego instrumentu *carbon pricingu* zamiast np. podatku od emisji było uniknięcie podstawy prawnej wymagającej jednomyślności. Dyrektywę 2003/87 przyjęto na podstawie art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską; obecnie art. 192 TFUE. Prawidłowość przyjętej podstawy prawnej była kwestionowana przez polski rząd w sprawie przed TSUE dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z 6.10.2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 264 z 9.10.2015 r., s. 1–5; dalej: Decyzja MSR), która ustanawiała rezerwę stabilności rynkowej funkcjonującej w ramach EU ETS. W skardze strona polska podniosła, że Decyzja MSR stanowi środek wpływający znacząco na wybór przez państwo członkowskie między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię i w związku z tym powinna być przyjęta na podstawie art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE, wymagającego jednomyślności w Radzie UE. Argumentowano m.in., że Polska w wysokim stopniu zależna jest od paliw kopalnych, w tym przeważająca ilość wytwarzanej energii elektrycznej pochodzi z węgla kamiennego i brunatnego, a przyjęcie Decyzji MSR będzie skutkowało wzrostem cen uprawnień do emisji, co wymusi na Polsce zmianę miksu energetycznego, przede wszystkim poprzez większe wykorzystanie gazu ziemnego. Trybunał nie przychylił się do przedstawionej argumentacji, wskazując m.in., że w związku z tym, iż instrumenty polityki klimatycznej siłą rzeczy mają skutki dla sektora energetycznego państw członkowskich, szeroka wykładnia art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE mogłaby skutkować tym, że stosowanie specjalnej procedury ustawodawczej, mającej charakter wyjątku, stałoby się regułą. Ponadto art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE może stanowić podstawę prawną aktu UE jedynie wtedy, gdy z jego celu i treści wynika, że pierwszym zamierzonym rezultatem tego aktu jest wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię. Jak wskazał trybunał, w przypadku Decyzji MSR głównym celem jej przyjęcia była korekta strukturalnej słabości EU ETS, a jej naturalną konsekwencją jest wzrost cen uprawnień do emisji wynikający z konieczności wysłania przez system sygnału dotyczącego ceny emisji dwutlenku węgla na poziomie UE, umożliwiając osiągnięcie celów w zakresie ograniczenia emisji (wyr. TSUE z 21.6.2018 r. w sprawie Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE, C-5/16).

W dyskursie publicznym, szczególnie w okresie poprzedzającym publikację pakietu legislacyjnego *Fit for 55*, pojawiała się argumentacja, iż EU ETS stanowi środek o charakterze fiskalnym i w związku z tym powinien być przyjęty na podstawie art. 192 ust. 2 lit. a) TFUE. Kwestię tę również pośrednio wyjaśnił TSUE poprzez wskazanie w orzeczeniu

w sprawie *Air Transport Association of America* na istotne różnice między systemem handlu uprawnieniami do emisji a instrumentem fiskalnym. Trybunał podkreślił, że instrument fiskalny charakteryzuje się tym, iż możliwe jest określenie z góry podstawy wymiaru i stawki kwoty należnej podatku oraz że głównym celem jego funkcjonowania jest przynoszenie dochodu budżetowi państwa. W przeciwieństwie do tak zdefiniowanego podatku uprawnienia EU ETS mają zmienną i nieznaną z góry cenę, która jest zależna od czynników rynkowych, a sam cel funkcjonowania systemu jest związany z ograniczeniem zanieczyszczenia środowiska (wyr. TSUE z 21.12.2011 r. w sprawie *Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc.* przeciwko *Secretary of State for Energy and Climate Change*, C-366/10, § 136–147). W związku z tym brak jest podstaw do twierdzenia, iż dyrektywa 2003/87 lub jej nowelizacje, w tym w ramach pakietu *Fit for 55*, powinny być przyjęte na podstawie art. 192 ust. 2 lit. a) TFUE.

3. Zakres działalności objętych systemem handlu emisjami

System handlu uprawnieniami do emisji obejmuje emisje ze stacjonarnych instalacji oraz operacji lotniczych (zob. szerzej: komentarz do art. 3 w zakresie omówienia definicji). Aktualnie w ETS-ie w całej UE znajduje się około 11 tys. instalacji, a w Polsce około 700 (zob. wykaz: <https://ec.europa.eu/clima/ets/napMgt.do?languageCode=en>; dostęp: 1.7.2022 r.). System obecnie pokrywa 36% emisji gazów cieplarnianych w UE, ale nie ulega wątpliwości, że będzie on progresywnie rozszerzany (Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2020 r. na podstawie art. 10 ust. 5 i art. 21 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE, 26.10.2021 r., COM(2021) 962 *final*). Obejmuje on co do zasady duże jednostki wytwarzające energię (np. elektrownie i elektrociepłownie) oraz energochłonny przemysł (*S. Rudolph, E. Aydos, Carbon Markets Around the Globe, Cheltenham/Northampton 2021, s. 50*). Załącznik nr 1 do komentowanej ustawy określa dokładny zakres instalacji objętych systemem, poprzez określenie rodzaju działań w nich prowadzonych (np. spalanie paliw w instalacjach) wraz z wartościami progowymi odniesionymi do zdolności produkcyjnych tych instalacji (np. całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW) i gazy cieplarniane przyporządkowane danemu działaniu (zob. szerzej: komentarz do załącznika nr 1).

W początkowym okresie funkcjonowania EU ETS był znacząco węższy zakresowo niż obecnie i nie obejmował m.in. produkcji aluminium. W sprawie z powództwa *Société Arcelor Atlantique et Lorraine* sąd francuski w ramach pytania prejudycjalnego zwrócił się do TSUE o rozstrzygnięcie, czy dyrektywa 2003/87 jest ważna, biorąc pod uwagę zasadę równego traktowania oraz fakt, że systemem są objęte instalacje sektora metalurgicznego, a z jego zakresu wyłączono przemysł chemiczny i metalurgii metali nieżelaznych (aluminium). Trybunał, oceniając zasadność podnoszonych zarzutów, wskazał, iż prawodawca unijny ma szeroką swobodę uznania w procesie podejmowania decyzji gospodarczych czy politycznych oraz że tworząc skomplikowane systemy regulacyjne, może on działać etapowo, pod warunkiem że opiera swój wybór na kryteriach obiektywnych i dostosowanych do celu. Na podstawie stanu faktycznego w sprawie Trybunał doszedł

do wniosku, iż „system [EU ETS] jest nowy i kompleksowy, początkowe ograniczenie zakresu zastosowania dyrektywy 2003/87 i przyjęte podejście progresywne oparte w szczególności na doświadczeniu nabytym w pierwszym etapie jej wykonywania, tak aby nie utrudniać wdrożenia tego systemu, mieściły się w ramach zakresu uznania, jakim dysponował prawodawca wspólnotowy”. Niemniej prawodawca zobowiązany jest do dokonywania przeglądów funkcjonowania systemu i potencjalnego progresywnego włączania nowych sektorów w zależności od ich wyniku (wyr. TSUE z 16.12.2008 r. w sprawie *Société Arcelor Atlantique et Lorraine* i in. przeciwko *Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable, Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, C-127/07). Przytoczone orzeczenie pozostaje istotne w perspektywie potencjalnego rozszerzenia systemu uprawnień do emisji CO₂ na kolejne sektory gospodarki.

System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych obejmuje co do zasady loty rozpoczynające się lub kończące na terytorium państwa członkowskiego UE, EFTA – strony umowy o EOG. Na mocy porozumienia pomiędzy UE a Szwajcarią dotyczącego połączenia systemów ETS obowiązkiem rozliczenia emisji w unijnym systemie objęte są loty z EOG do Szwajcarii, podczas gdy loty rozpoczynające się w Szwajcarii rozliczane są w ramach tamtejszego systemu. Jednocześnie w celu ograniczenia obowiązków administracyjnych wyżej wspomniane porozumienie między UE a Szwajcarią tworzy mechanizm *one-stop shop*, w ramach którego za administrowanie operatorami statków powietrznych odpowiedzialny jest organ w państwie, z którym bliżej związana jest dana linia lotnicza (dyrektywa 2003/87, załącznik I; decyzja delegowana Komisji (UE) 2020/1071 z 18.5.2020 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wyłączenia lotów ze Szwajcarii z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, C/2020/3107, Dz.U. L 234 z 21.7.2020 r., s. 16–17; umowa między UE a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. L 322 z 7.12.2017 r., s. 3–26). Analogicznie uregulowane są loty do Wielkiej Brytanii, które objęte są systemem EU ETS, jeśli rozpoczynają się na lotnisku na terenie EOG. Jednak w tym wypadku brak jest mechanizmów *one-stop shop* (dyrektywa 2003/87, załącznik I; rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/1416 z 17.6.2021 r. zmieniające dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wyłączenia lotów ze Zjednoczonego Królestwa z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, C/2021/4244, Dz.U. L 305 z 31.8.2021 r., s. 1–2; decyzja Rady (UE) 2020/2252 z 29.12.2020 r. w sprawie podpisania w imieniu Unii i tymczasowego stosowania Umowy o handlu i współpracy między UE i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony, oraz Umowy między UE a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie procedur bezpieczeństwa na potrzeby wymiany i ochrony informacji niejawnych, Dz.U. L 444 z 31.12.2020 r., s. 2–10).

W 2012 r., kiedy na podstawie zmian legislacyjnych z 2008 r. włączono lotnictwo do systemu EU ETS, obowiązek rozliczenia emisji co do zasady obejmował wszystkie loty rozpoczynające się lub kończące na terytorium EOG (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z 19.11.2008 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu

uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, Dz.U. L 8 z 13.1.2009 r., s. 3–21). Przyjęcie niniejszego rozwiązania wywołało spore kontrowersje międzynarodowe i było przedmiotem m.in. litygacji przedstawicieli amerykańskich linii lotniczych, która doprowadziła do wydania wyr. TSUE w sprawie *Air Transport Association of America* i inni przeciwko *Secretary of State for Energy and Climate Change*. Sprawa dotyczyła pytania prejudycjalnego wystosowanego przez sąd brytyjski do Trybunału, w którym wskazywał on potrzebę wyjaśnienia, czy w świetle prawa międzynarodowego można uznać dyrektywę 2003/87 w zakresie, w jakim obejmuje ona loty poza UE, za nieważną. Trybunał skonkludował, że w zakresie wiążących oraz podlegających kontroli sądowej zobowiązań międzynarodowych UE nie można doszukać się podstaw stwierdzenia nieważności dyrektywy 2003/87 w zakresie, w jakim włącza ona lotnictwo do systemu EU ETS (wyr. TSUE z 21.12.2011 r. w sprawie *Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc.* przeciwko *Secretary of State for Energy and Climate Change*, C-366/10). Jednak pod wpływem nacisków międzynarodowych UE postanowiła wyłączyć z zakresu ETS loty poza granice EOG. Na początku przyjęła on tzw. decyzję *stop the clock*, która zawieszala dla lotów poza EOG obowiązek umorzenia uprawnień do emisji (decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 377/2013/UE z 24.4.2013 r. wprowadzająca tymczasowe odstępstwo od dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych [Dz.U. L 113 z 25.4.2013 r., s. 1–4]). Obecnie z zakresu EU ETS loty te wyłącza art. 28a dyrektywy 2003/87, stosuje się do nich system CORSIA ustalony na podstawie porozumienia między państwami członkowskimi Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. Komentowana ustawa implementuje omawiane wyłączenie w ramach art. 141.

4. Zakres gazów cieplarnianych objętych systemem handlu emisjami

W założeniu system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych obejmuje emisję następujących gazów cieplarnianych: dwutlenku węgla (CO₂), podtlenku azotu (N₂O) oraz perfluorowęglowodorów (PFCs). Emisje gazów cieplarnianych innych niż dwutlenek węgla określane są w ekwiwalencji CO₂. Należy zauważyć, iż załącznik nr 1, określający zakres systemu, w przypadku większości form działalności wskazuje tylko CO₂ jako gaz cieplarniany, do rozliczenia emisji którego zobowiązany jest prowadzący instalację. Ponadto polska ustawa w odróżnieniu od dyrektywy 2003/87 pomija z zakresu gazów cieplarnianych objętych systemem metan (CH₄), wodorofluorowęglowodory (HFCs), heksafluorek siarki (SF₆). Nie należy tego jednak uznawać za naruszenie praw UE, gdyż pomimo wskazania ich jako gazów cieplarnianych objętych systemem dyrektywa nie przewiduje obowiązku rozliczenia emisji tych gazów przez instalacje.

Operatorzy statków powietrznych zobowiązani są jedynie do rozliczenia emisji CO₂.

Jakub Bednarek

Art. 2. [Wyłączenie stosowania]

Przepisów ustawy nie stosuje się do emisji gazów cieplarnianych z:

- 1) instalacji lub jej części stosowanej do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów i procesów technologicznych oraz instalacji wykorzystującej wyłącznie biomasę;
- 2) instalacji spalania odpadów niebezpiecznych lub odpadów komunalnych;
- 3) operacji lotniczej:
 - a) wykonywanej wyłącznie w celu przewozu podczas oficjalnej misji panującego monarchy i członków jego najbliższej rodziny, szefów państw, szefów rządów i ministrów wchodzących w skład rządu państwa innego niż państwo członkowskie UE, jeżeli taki jej charakter został potwierdzony w planie lotu,
 - b) wojskowej, wykonywanej przez wojskowe statki powietrzne, Służby Celno-Skarbowej, Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, straży miejskiej i innych służb ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego,
 - c) związanej z działaniami poszukiwawczo-ratowniczymi, przeciwpożarowej i gaśniczej, z pomocą humanitarną lub służb ratowniczych, jeżeli jest ona wykonywana na podstawie zezwolenia właściwego organu,
 - d) wykonywanej zgodnie z przepisami dla lotów z widocznością (lot VFR), określonych w załączniku 2 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7.12.1944 r. (Dz.U. z 1959 r. poz. 212 ze zm.),
 - e) kończącej się na lotnisku, z którego wystartował statek powietrzny, i wykonywanej bez międzylądowania,
 - f) szkoleniowej, wykonywanej wyłącznie w celu uzyskania licencji lub uzyskania uprawnień przez członków personelu lotniczego, jeżeli jest to potwierdzone w planie lotu, pod warunkiem że nie jest ona wykorzystywana do przewozu pasażerów ani ładunku lub do przebazowania statku powietrznego,
 - g) wykonywanej wyłącznie w celu przeprowadzenia badań naukowych lub sprawdzenia, przetestowania lub przeprowadzenia procesu certyfikacji statku powietrznego lub urządzenia pokładowego lub naziemnego,
 - h) wykonywanej przez statek powietrzny o maksymalnej certyfikowanej masie startowej poniżej 5700 kg,
 - i) wykonywanej w ramach zobowiązań z tytułu wykonywania obowiązków użyteczności publicznej zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z 24.9.2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 293 z 31.10.2008 r., s. 3) na trasach w regionach najbardziej oddalonych określonych w art. 349 Traktatu o funkcjonowaniu UE (Dz.Urz.

UE 2012 C/326, s. 47) lub na trasach, których oferowana zdolność przewozowa nie przekracza 30 000 miejsc rocznie,

- j) wykonywanej przez operatora statku powietrznego będącego przewoźnikiem lotniczym w rozumieniu ustawy z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1970), który realizuje:
- mniej niż 243 operacje lotnicze w każdym z trzech kolejnych czteromiesięcznych okresów w roku kalendarzowym, z zastrzeżeniem art. 95a, albo
 - operacje lotnicze, z których łączna roczna wielkość emisji wynosi mniej niż 10 000 Mg CO₂.

Komentarz

1. Wstęp

Artykuł 2 komentowanej ustawy określa instalacje oraz rodzaje operacji lotniczych, które nie są objęte systemem handlu uprawnieniami do emisji. W dyrektywie 2003/87 kwestie te zostały uregulowane w ramach załącznika I.

2. Wyłączenia

Biomasa

Z zakresu systemu handlu uprawnieniami do emisji wyłączone są instalacje lub ich części wykorzystywane do celów badawczych oraz wykorzystujące wyłącznie biomasę. Jednostki wykorzystujące biomasę obejmują również instalacje, które wykorzystują paliwa kopalne podczas rozruchu lub wyłączenia (załącznik I pkt 3 do dyrektywy 2003/87). Biomasę definiuje art. 3 pkt 1 SysHandEmGazCiepłU. W ramach zmian legislacyjnych przewidzianych przez pakiet legislacyjny *Fit for 55* planowane jest wyłączenie instalacji, w których spalanie biomasy odpowiada za 95% emisji gazów cieplarnianych [proponycja z 14.7.2021 r. zmiany dyrektywy 2003/87, COM(2021) 551 *final* – 2021/0211 (COD)].

Instalacje spalania odpadów niebezpiecznych lub odpadów komunalnych

Pojęcia „instalacje spalania odpadów niebezpiecznych” ani „instalacje spalania odpadów komunalnych” nie są zdefiniowane w SysHandEmGazCiepłU. W SysHandEmGazCiepłU zdefiniowane są jedynie pojęcia „instalacja” i „spalanie” (szerzej: zob. komentarz do art. 3 pkt 7 i 18 SysHandEmGazCiepłU).

Wyłączenie instalacji spalania odpadów niebezpiecznych albo komunalnych wynika wprost z treści załącznika I do dyrektywy 2003/87, a dokładniej z definicji działania, określonego jako „spalanie paliw w instalacjach o całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW (z wyjątkiem instalacji spalania odpadów niebezpiecznych lub komunalnych)”.

Podstawowym aktem prawnym UE dotyczącym gospodarki odpadami jest dyrektywa 2008/98 zwana dyrektywą odpadową. Zgodnie z nią „odpady komunalne” oznaczają:

- 1) odpady zmieszane i odpady selektywnie zebrane z gospodarstw domowych, w tym papier i tekturę, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble;
- 2) odpady zmieszane i odpady selektywnie zebrane z innych źródeł, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych. Odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych oraz z sieci kanalizacyjnej i z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji ani odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Niniejsza definicja nie narusza podziału obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami między podmiotami publicznymi i prywatnymi (art. 3 pkt 2b dyrektywy 2008/98).

„Odpady niebezpieczne” oznaczają odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych wymienionych w załączniku III do dyrektywy 2008/98, np. właściwości wybuchowe, utleniające, łatwopalne, drażniące, toksyczne, rakotwórcze, żrące, zakaźne, działające szkodliwie na rozrodczość, mutagenne, uczulające czy ekotoksyczne (art. 3 pkt 2 dyrektywy 2008/98).

Wyłączone operacje lotnicze

Z zakresu systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wyłączone są w uproszczeniu operacje lotnicze:

- 1) związane z przewozem wysokich urzędników państwowych,
- 2) wykonywane przez służby ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, np. wojsko,
- 3) wykonywane przez służby ratunkowe lub wykonywane w celu niesienia pomocy humanitarnej,
- 4) mające status VFR,
- 5) szkoleniowe,
- 6) badawcze oraz
- 7) wykonywane w ramach zobowiązań z tytułu wykonywania obowiązków użyteczności publicznej.

System handlu uprawnieniami nie obejmuje również lotów wykonywanych przez przewoźników lotniczych, tj. podmiotów uprawnionych do wykonywania przewozów lotniczych na podstawie koncesji, realizujących mniej niż 243 operacje lotnicze w każdym z 3 kolejnych 4-miesięcznych okresów w roku kalendarzowym albo operacje lotnicze, z których łączna roczna wielkość emisji wynosi mniej niż 10 000 Mg CO₂.

Ponadto z systemu wyłączeni są operatorzy statków powietrznych wykonujących niezarobkowe przewozy lotnicze, których całkowita roczna emisja CO₂ z operacji lotniczych wynosi mniej niż 1000 Mg.

Europejski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych nie obejmuje lotów wykonywanych przez samoloty o maksymalnej certyfikowanej masie startowej poniżej 5700 kg.

3. Podsumowanie

Są źródła emisji gazów cieplarnianych, które z powodu decyzji politycznej prawodawców przyjmujących dyrektywę 2003/87 wyłączone są z zakresu EU ETS.

*Radosław Maruszkın, Jakub Bednarek, Magda Biernat-Kopczyńska,
Tomasz Lasecki*

Art. 3. [Objaśnienie pojęć]

II ekróć w ustawie jest mowa o:

- 1) **biomasie** – rozumie się przez to biomasę, o której mowa w art. 3 pkt 21 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2066 z 19.12.2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniającego rozporządzenie Komisji (UE) nr 2012/601 (Dz.Urz. UE L 334 z 31.12.2018 r., s. 1 oraz Dz.Urz. UE L 423 z 15.12.2020 r., s. 37), zwanego dalej „rozporządzeniem Komisji (UE) 2018/2066”;
- 2) **biopaliwie** – rozumie się przez to biopaliwo, o którym mowa w art. 3 pkt 23 rozporządzenia Komisji (UE) 2018/2066;
- 3) **biopłynie** – rozumie się przez to biopłyn, o którym mowa w art. 3 pkt 22 rozporządzenia Komisji (UE) 2018/2066;
- 3a) **eksploatacji instalacji** – rozumie się przez to użytkowanie instalacji zarówno w normalnym trybie działalności, jak i przy wydarzeniach nietypowych, o których mowa w art. 20 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) 2018/2066, a także utrzymywanie w sprawności tej instalacji;
- 4) **emisji** – rozumie się przez to gazy cieplarniane wprowadzane do powietrza w wyniku działań człowieka, związanych z eksploatacją instalacji lub z wykonywaną operacją lotniczą;
- 5) **gazach cieplarnianych** – rozumie się przez to:
 - a) gazy:
 - dwutlenek węgla (CO₂),
 - metan (CH₄),
 - podtlenek azotu (N₂O),
 - fluorowęglowodory (HFCs),
 - perfluorowęglowodory (PFCs),
 - sześćiofluorek siarki (SF₆),
 - b) inne niż wymienione w lit. a gazowe składniki atmosfery zarówno naturalne, jak i antropogeniczne, które pochłaniają i reemitują promieniowanie podczerwone;
- 6) **grupie kapitałowej** – rozumie się przez to grupę kapitałową, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 44 ustawy o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.);

- 7) instalacji – rozumie się przez to stacjonarne urządzenie techniczne lub zespół takich urządzeń, w których są prowadzone jedno lub więcej działań określonych w załączniku nr 1 do ustawy oraz wszelkie inne czynności posiadające bezpośredni techniczny związek ze wskazanymi działaniami prowadzonymi w danym miejscu, które powodują emisję lub mają wpływ na jej wielkość;
- 8) instalacji nowej – rozumie się przez to instalację, która po raz pierwszy uzyskała zezwolenie na emisję gazów cieplarnianych w okresie rozpoczynającym się 3 miesiące przed terminem przedłożenia wykazu, o którym mowa w art. 26d ust. 3, i kończącym się 3 miesiące przed terminem przedłożenia kolejnego wykazu;
- 9) instalacji wytwarzającej energię elektryczną – rozumie się przez to instalację, która po dniu 31.12.2004 r. wytwarzała energię elektryczną przeznaczoną do sprzedaży osobom trzecim, i w której nie prowadzi się innych rodzajów działań określonych w załączniku nr 1 do ustawy niż spalanie paliw;
- 10) jednostce poświadczonej redukcji emisji – rozumie się przez to jednostkę poświadczoną redukcji emisji w rozumieniu art. 2 pkt 12 ustawy z 17.7.2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1077 i 2320);
- 11) jednostce redukcji emisji – rozumie się przez to jednostkę redukcji emisji w rozumieniu art. 2 pkt 14 ustawy z 17.7.2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji;
- 12) okresie rozliczeniowym – rozumie się przez to okres od dnia 1.1.2013 r. do dnia 31.12.2020 r. oraz każdy następujący po nim dziesięcioletni okres;
- 13) operacji lotniczej – rozumie się przez to lot statku powietrznego, który rozpoczyna się lub kończy na terytorium państwa członkowskiego UE, EFTA – strony umowy o EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej;
- 14) operatorze statku powietrznego – rozumie się przez to podmiot, który użytkuje statek powietrzny w czasie wykonywania operacji lotniczej lub właściciela statku powietrznego w przypadku gdy podmiot ten nie jest znany lub nie został wskazany przez właściciela statku powietrznego, jeżeli:
 - a) Rzeczpospolita Polska została dla tego operatora wskazana jako administrujące państwo członkowskie w rozporządzeniu KE wydanym w zw. z art. 18a ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 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 r., s. 32, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 631), zwanej dalej „dyrektywą 2003/87/WE” lub
 - b) posiada koncesję na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego, o której mowa w art. 164 ustawy z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze, lub

- c) posiada certyfikat upoważniający operatora statku powietrznego do wykonywania działalności gospodarczej przy użyciu statków powietrznych, o którym mowa w art. 160 ustawy określonej w lit. b, lub
 - d) posiada upoważnienie dla przewoźnika lotniczego będącego przedsiębiorcą zagranicznym z państwa członkowskiego UE, o którym mowa w art. 192a ustawy określonej w lit. b, lub
 - e) posiada zezwolenie dla obcych przewoźników lotniczych na wykonywanie przewozów lotniczych do lub z Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie art. 193 ustawy określonej w lit. b, lub
 - f) jest użytkownikiem statku powietrznego w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy określonej w lit. b;
- 15) (uchylony)
- 16) prowadzącym instalację – rozumie się przez to osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, która posiada tytuł prawny do władania instalacją w celu jej eksploatacji;
- 17) rejestrze Unii – rozumie się przez to rejestr Unii, o którym mowa w art. 4 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/1122 z 12.3.2019 r. uzupełniającego dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do funkcjonowania rejestru Unii (Dz.Urz. UE L 177 z 2.7.2019 r., s. 3 oraz Dz.Urz. UE L 177 z 2.7.2019 r., s. 66), zwanego dalej „rozporządzeniem Komisji (UE) 2019/1122”;
- 18) spalaniu – rozumie się przez to każde utlenianie paliwa, niezależnie od sposobu wykorzystania uzyskanej w tym procesie energii cieplnej, elektrycznej lub mechanicznej, oraz wszelkie inne bezpośrednio z tym związane czynności, w tym przemywanie gazów odlotowych;
- 19) statku powietrznym – rozumie się przez to statek powietrzny w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze;
- 20) tonokilometrze – rozumie się przez to 1 Mg ładunku handlowego, stanowiącego łączną masę towarów, przesyłek pocztowych i pasażerów, przewiezionego na odległość 1 km;
- 21) tytule prawnym – rozumie się przez to tytuł prawny, o którym mowa w art. 3 pkt 41 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, 1378, 1565, 2127 i 2338);
- 22) uprawnieniu do emisji – rozumie się przez to uprawnienie do wprowadzania do powietrza ekwiwalentu, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 17.7.2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, dwutlenku węgla (CO₂) utworzone w ramach:
- a) systemu lub
 - b) systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Konfederacji Szwajcarskiej – które służy do rozliczania wielkości emisji w ramach każdego z tych systemów i którym można rozporządzać na zasadach określonych w ustawie;
- 23) weryfikatorze – rozumie się przez to:

- a) osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną w rozumieniu art. 3 pkt 3 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2067 z 19.12.2018 r. w sprawie weryfikacji danych oraz akredytacji weryfikatorów na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 334 z 31.12.2018 r., s. 94), zwanego dalej rozporządzeniem Komisji (UE) 2018/2067,
 - b) osobę fizyczną, która uzyskała akredytację w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim UE zgodnie z rozporządzeniem, o którym mowa w lit. a
 - która przeprowadza weryfikację zgodnie z rozporządzeniem, o którym mowa w lit. a;
- 24) zakładzie – rozumie się przez to zakład, o którym mowa w art. 3 pkt 48 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- 25) zezwoleniu – rozumie się przez to decyzję zezwalającą na emisję gazów cieplarnianych z instalacji i określającą obowiązki prowadzącego instalację w zakresie monitorowania.

Komentarz

1. Wstęp

Artykuł 3 SysHandEmGazCiepłU zawiera 25 definicji legalnych. Definicje mają różny charakter, tj.:

- 1) pierwsza grupa definicji nadaje użyтым pojęciom treść, tj. w wiążący prawnie sposób określa, jak należy rozumieć dane słowo, np. „instalacja”,
- 2) definicje z drugiej grupy zawierają odesłanie do definicji legalnych zawartych w aktach prawnych UE, np. „biomasa”,
- 3) następna grupa definicji zawiera odesłanie do definicji legalnych zawartych w innych aktach prawa polskiego, np. „grupa kapitałowa”, a
- 4) kolejna grupa definicji nie wprowadza legalnej treści, a raczej ułatwia stosowanie SysHandEmGazCiepłU, np. „zezwolenie”.

2. Biomasa

„Biomasa” oznacza ulegającą biodegradacji frakcję produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa, łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi, z leśnictwa i powiązanych gałęzi przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegającą biodegradacji frakcję odpadów, w tym odpadów przemysłowych i komunalnych pochodzenia biologicznego (art. 3 pkt 21 rozporządzenia 2018/2066).

3. Biopaliwo

„Biopaliwa” oznaczają ciekłe paliwa dla transportu, produkowane z biomasy (art. 3 pkt 23 rozporządzenia 2018/2066).

4. Biopłyn

„Biopłyn” oznaczają ciekłe paliwa dla celów energetycznych, innych niż transport, w tym do wytwarzania energii elektrycznej oraz energii ciepła i chłodu, produkowane z biomasy (art. 3 pkt 22 rozporządzenia 2018/2066).

5. Eksploatacja instalacji

Poprzez „eksploatację instalacji” rozumie się użytkowanie instalacji zarówno w normalnym trybie działalności, jak i przy wydarzeniach nietypowych, włącznie z rozruchem i wyłączeniem instalacji oraz sytuacjami awaryjnymi w okresie sprawozdawczym, a także utrzymywanie w sprawności tej instalacji (art. 20 ust. 1 rozporządzenia 2018/2066).

6. Gazy cieplarniane

Kiedy mowa o gazach cieplarnianych rozumie się przez to:

- 1) dwutlenek węgla (CO₂),
- 2) metan (CH₄),
- 3) podtlenek azotu (N₂O),
- 4) fluorowęglowodory (HFCs),
- 5) perfluorowęglowodory (PFCs),
- 6) sześćfluorek siarki (SF₆) i

inne niż ww. gazy gazowe składniki atmosfery, zarówno naturalne, jak i antropogeniczne, które pochłaniają i reemitują promieniowanie podczerwone. Zgodnie z art. 3 lit. c dyrektywy 2003/87 „gazy cieplarniane” oznaczają gazy wymienione w załączniku II oraz inne gazowe składniki atmosfery.

Przy czym emisja gazów cieplarnianych z operacji lotniczych dotyczy tylko dwutlenku węgla (CO₂), a emisja gazów cieplarnianych z instalacji dotyczy:

- 1) dwutlenku węgla (CO₂);
- 2) podtlenku azotu (N₂O);
- 3) perfluorowęglodorów (PFCs) (szerzej: zob. komentarz do art. 1 SysHand-EmGazCiepłU) (art. 1 ust. 3 i 4 SysHandEmGazCiepłU).

7. Grupa kapitałowa

„Grupa kapitałowa” to jednostka dominująca wraz z jednostkami zależnymi (art. 3 pkt 6 RachunkU).

8. Instalacja

Zgodnie z SysHandEmGazCiepłU, kiedy mowa o „instalacji”, rozumie się przez to stacjonarne urządzenie techniczne lub zespół takich urządzeń, w których są prowadzone jedno lub więcej działań określonych w załączniku nr 1 do ustawy oraz wszelkie inne czynności posiadające bezpośredni techniczny związek ze wskazanymi działaniami prowadzonymi w danym miejscu, które powodują emisję lub mają wpływ na jej wielkość.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl