

UZASADNIENIE

Założenia i cel projektowanej ustawy

W dniu 1 stycznia 2005 r. rozpoczął działanie w Unii Europejskiej system handlu uprawnieniami do emisji utworzony na mocy przepisów 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. Wprowadzony tą dyrektywą mechanizm ekonomiczny, jakim jest system handlu uprawnieniami do emisji, stanowi jeden z najważniejszych instrumentów polityki Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony klimatu. System handlu uprawnieniami do emisji, zwany dalej „systemem”, zapewnia ograniczenie wielkości emisji gazów cieplarnianych w sposób ekonomicznie efektywny.

Doświadczenia zebrane na przestrzeni pięciu lat funkcjonowania systemu i obowiązywania ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji wykazały konieczność doprecyzowania przepisów w zakresie implementacji dyrektywy 2003/87/WE.

Warto także dodać, iż prace nad projektem ustawy o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych rozpoczęte w 2008 r. zostały wstrzymane decyzją sekretarza KERM z uwagi na konieczność wspólnego procedowania z projektem ustawy o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO₂) i tlenków azotu (NO_x) dla dużych źródeł spalania. Wynikało to z konieczności zapewnienia transpozycji art. 2 ust. 5 i ust. 7 dyrektywy 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania oraz załącznika XII część 13 lit. D sekcja 2 Traktatu o Przystąpieniu. Ponadto ze względu na obowiązek implementowania tzw. dyrektywy lotniczej (2008/101/WE zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie) zaistniała konieczność włączenia do zakresu projektu ustawy nowych zagadnień, a tym samym proces opracowania projektu ustawy wydłużył się, regulacje dotyczą bowiem operatorów statków powietrznych nie tylko polskich, ale i pochodzących z Unii Europejskiej (UE) oraz innych państw.

Celem projektu ustawy jest osiągnięcie jednoznacznej interpretacji przepisów poprzez ich doprecyzowanie. Ponadto projekt ustawy tworzy transparentne regulacje, które w szczególności dotyczą:

- 1) zakwalifikowania instalacji do objęcia systemem,
- 2) włączenia do systemu operacji lotniczych wykonywanych przez operatora statku powietrznego,
- 3) zasad rozporządzania uprawnieniami do emisji,
- 4) zasad zbywania uprawnień do emisji w drodze aukcji,
- 5) stworzenia efektywnego systemu sankcji zabezpieczających wykonywanie obowiązków wynikających z ustawy.

Projekt ustawy ma także na celu transpozycję przepisów dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, str. 32; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 631) wraz ze zmianami opublikowanymi w następujących dyrektywach:

- 1) 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE L 338 z 13.11.2004, str. 18);
- 2) 2008/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 8 z 13.01.2009, str. 3);
- 3) 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 63) w zakresie dotyczącym art. 1 pkt 10 i pkt 13.

Projekt ustawy zapewni wykonanie następujących decyzji:

- 1) nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie

oraz wykonania Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE L 49 z 19.02.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 8, str. 57);

- 2) Komisji nr 2005/166/WE z dnia 10 lutego 2005 r. ustanawiającej zasady wykonania decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 280/2004/WE dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie i wykonania Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE L 55 z 1.03.2005, str. 57);
- 3) Komisji nr 2006/780/WE z dnia 13 listopada 2006 r. w sprawie zapobiegania podwójnemu liczeniu redukcji emisji gazów cieplarnianych w ramach wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w przypadku projektów realizowanych w ramach Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE L 316 z 16.11.2006, str. 12);
- 4) Komisji nr 2007/589/WE z dnia 18 lipca 2007 r. ustanawiającą wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 229 z 31.08.2007, str. 1), zmienianą decyzją Komisji nr 2009/339/WE z dnia 16 kwietnia 2009 r. zmieniającą decyzję 2007/589/WE w zakresie włączenia wytycznych dotyczących monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do emisji oraz danych dotyczących tonokilometrów związanych z działalnością lotniczą (Dz. Urz. UE L 103 z 23.04.2009, str. 10) oraz decyzją nr 2010/345/UE z dnia 8 czerwca 2010 r. zmieniającą decyzję 2007/589/WE w celu uwzględnienia wytycznych dotyczących monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych w związku z wychwytywaniem, transportem i geologicznym składowaniem dwutlenku węgla (Dz. Urz. UE L 155 z 22.06.2010, str. 34);
- 5) Komisji nr 2009/450/WE z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowej interpretacji rodzajów działalności lotniczej wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 149 z 16.06.2009, str. 69).

W zakresie swojej regulacji projekt ustawy umożliwia wykonanie:

- 1) rozporządzenia Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE

Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 386 z 29.12.2004, str. 1, z późn. zm.);

- 2) rozporządzenia Komisji (UE) nr 920/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 270 z 14.10.2010, str. 1);
- 3) rozporządzenia Komisji (WE) nr 994/2008 z dnia 8 października 2008 r. w sprawie znormalizowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzją nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 271 z 11.10.2008, str. 3);
- 4) rozporządzenia Komisji (WE) nr 748/2009 z dnia 5 sierpnia 2009 r. w sprawie wykazu operatorów statków powietrznych, którzy wykonywali działalność lotniczą wymienioną w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE poczynając od dnia 1 stycznia 2006 r. ze wskazaniem administrującego państwa członkowskiego dla każdego operatora statków powietrznych (Dz. Urz. UE L 219 z 22.08.2009, str. 1, z późn. zm.);
- 5) rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 302 z 18.11.2010, str. 1).

Projekt ustawy zmienia następujące ustawy:

- 1) z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287, z późn. zm.);
- 2) z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, z późn. zm.);
- 3) z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150, z późn. zm.);
- 4) 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.);

5) z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. Nr 130, poz. 1070, z późn. zm).

Podstawę prawną funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji stanowi ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji wraz z aktami wykonawczymi, która implementuje dyrektywę 2003/87/WE i dyrektywę 2004/101/WE oraz ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.

Projekt ustawy przewiduje częściowe wdrożenie 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, nie zawiera uregulowań uwzględniających zjawisko ucieczki emisji czy derogacji dla energetyki. Do projektu nie wprowadzono także wszystkich zasad charakteryzujących okres rozliczeniowy 2013 – 2020. Częściowa transpozycja przepisów Unii Europejskiej związana jest z brakiem opracowanych przez Komisję szczegółowych regulacji umożliwiających określenie zasad np. przydziału liczby uprawnień do emisji, przydziału uprawnień z wspólnotowej rezerwy. Dlatego ustawa ta stanowi jedynie środek o charakterze tymczasowym do czasu opracowania przepisów zapewniających pełną transpozycję dyrektywy 2009/29/WE, które będą stanowiły odrębną regulację i które będą obowiązywały od 2013 r.

Projekt niniejszej ustawy będzie regulował funkcjonowanie systemu handlu w obecnie trwającym okresie rozliczeniowym, które w wielu kwestiach zasadniczo różni się od zasad funkcjonowania systemu w przyszłych ośmioletnich okresach. Z tych względów wprowadzenie w jednym akcie prawnym odrębnych regulacji dotyczących kolejnych okresów rozliczeniowych spowodowałoby znaczne utrudnienia. Jednakże uregulowanie niektórych kwestii dotyczących 8-letnich okresów rozliczeniowych, w tym w szczególności okresu 2013 – 2020, jest niezbędne z uwagi na konieczność przygotowania się prowadzących instalację i operatorów statków powietrznych do zmian, jakie nastąpią od roku 2013. Dlatego projekt ustawy w niektórych przepisach odnosi się do okresu rozliczeniowego 2013 – 2020, wprowadzając pewne szczególne rozwiązania wynikające z dyrektywy 2009/29/WE, odmienne od rozwiązań dla okresu rozliczeniowego 2008 – 2012.

Przepisy szczegółowe

Projekt ustawy określa zasady funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które wynikają z prawnych regulacji zawartych w dyrektywie 2003/87/WE dotyczących działania systemu handlu uprawnieniami do emisji. Jednakże w związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, a tym samym likwidacją Wspólnoty Europejskiej, zgodnie z art. 1 akapit 3 Traktatu o Unii Europejskiej dla projektu ustawy postanowiono przyjąć tytuł: „o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych”.

Projektowana ustawa uchyli ustawę z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji.

Zakres regulacji

W rozdziale pierwszym projektu ustawy określono przedmiotowy i podmiotowy zakres wprowadzanej regulacji.

Zakres przedmiotowy systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych obejmuje emisję gazów cieplarnianych z:

- 1) instalacji, w której prowadzona jest działalność powodująca ich emisję i która spełnia wartości progowe odniesione do zdolności produkcyjnych – zwanej dalej „instalacją objętą systemem”;
- 2) operacji lotniczej, która rozpoczyna się lub kończy się na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Rodzaje instalacji i rodzaje działalności oraz wartości progowe odniesione do zdolności produkcyjnych instalacji objętych systemem w okresie rozliczeniowym 2008 – 2012 oraz rodzaje instalacji lub działalności prowadzonej w instalacji objętych systemem, powodujące emisję gazów cieplarnianych objętych systemem od dnia 1 stycznia 2013 r. oraz ich wartości progowe odniesione do zdolności produkcyjnych instalacji lub działalności, gazy cieplarniane przyporządkowane danej instalacji lub działalności są określone w załączniku do ustawy.

Wykaz stanowi podstawę do zakwalifikowania określonych instalacji w ramy systemu. W obecnie obowiązującym porządku prawnym rodzaje działalności i rodzaje instalacji są określane w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 lipca 2009 r. w sprawie rodzajów instalacji objętych wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji (Dz. U. Nr 136 poz. 1120). Zmiana sposobu transpozycji załącznika I do dyrektywy 2003/87/WE do prawa

krajowego wyniku z potrzeby określenia w treści ustawy szczegółowego jej zakresu przedmiotowego. Ustawa wprowadza do systemu operacje lotnicze wykonywane przez operatora statku powietrznego, które rozpoczynają się lub kończą na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w tym jednak przypadku określenie zakresu przedmiotowego nastąpiło poprzez sformułowanie, wzorem dyrektywy 2008/101/WE katalogu negatywnych przesłanek co do rodzajów wykonywanych operacji, których wystąpienie powoduje wyłączenie operacji spod zakresu obowiązywania ustawy. Spod regulacji projektowanej ustawy zostały wyłączone instalacje wykorzystywane do celów badawczych, testowych lub rozwojowych.

Należy dodać, że w sprawie wyłączenia z zakresu regulacji operacji lotniczej 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 grudnia 1944 r. publikacja tego załącznika ma miejsce w Dzienniku Urzędowym Urzędu Lotnictwa Cywilnego nr 20/2009 w Obwieszczeniu nr 16 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie ogłoszenia tekstu załącznika 2 do Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. W materii ustawowej znalazło się również wskazanie gazów cieplarnianych objętych systemem w poszczególnych okresach rozliczeniowych, współczynników ocieplenia wykorzystywanych do porównania wielkości udziału poszczególnych gazów cieplarnianych w powstawaniu globalnego ocieplenia oraz wyraża wielkość wpływu cząsteczki danego gazu na pochłanianie promieniowania długofalowego Ziemi w stosunku do pochłaniania tego promieniowania przez cząsteczkę dwutlenku węgla (CO₂).

Z uwagi na tak zakreślony zakres przedmiotowy ustawy jej przepisy stosuje się wobec prowadzących instalacje oraz operatorów statków powietrznych, wobec których Rzeczpospolita Polska pełni rolę tzw. administrującego państwa członkowskiego w rozumieniu dyrektywy 2008/101/WE i jednocześnie posiadają stosowne koncesje na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego lub certyfikaty upoważniające operatora statku powietrznego do wykonywania działalności gospodarczej przy użyciu statków powietrznych, a w przypadku przewoźników będących przedsiębiorcami zagranicznymi z państwa członkowskiego UE stosowne upoważnienie wydawane na podstawie art. 192a Prawa lotniczego, natomiast w przypadku obcych przewoźników lotniczych – odpowiednie zezwolenie wydawane na podstawie art. 193 tej ustawy. Wykaz operatorów statków powietrznych, wobec których Rzeczpospolita Polska

pełni rolę tzw. administrującego państwa członkowskiego, jest ustalany na mocy rozporządzenia Komisji wydawanego w związku z art. 18a ust. 3 dyrektywy (dotychczas wydano na tej podstawie rozporządzenie Komisji (WE) nr 748/2009 z dnia 5 sierpnia 2009 r. w sprawie wykazu operatorów statków powietrznych, którzy wykonywali działalność lotniczą wymienioną w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE, poczynając od dnia 1 stycznia 2006 r., ze wskazaniem administrującego państwa członkowskiego dla każdego operatora statków powietrznych, które zostało zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) nr 82/2010 z dnia 28 stycznia 2010 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 748/2009 w sprawie wykazu operatorów statków powietrznych, którzy wykonywali działalność lotniczą wymienioną w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE, poczynając od dnia 1 stycznia 2006 r., ze wskazaniem administrującego państwa członkowskiego dla każdego operatora statków powietrznych.

Słowniczek znajdujący się w rozdziale I projektu ustawy wprowadza nowe pojęcia w stosunku do obecnie obowiązującej ustawy, np. pojęcie operatora statku powietrznego, operacji lotniczej. Ponadto projekt ustawy zawiera odwołania do pojęć zdefiniowanych w innych aktach prawnych np.:

- 1) ekwiwalent, jednostka redukcji emisji, jednostka poświadczonej redukcji emisji, projekt wspólnych wdrożeń – w rozumieniu ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji;
- 2) instalacja, prowadzący instalację, tytuł prawny – w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- 3) statek powietrzny – w rozumieniu ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, z późn. zm.).

Wprowadzenie nowych pojęć wynika przede wszystkim z obowiązku implementacji dyrektywy 2008/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie. Odwołanie się do pojęć zdefiniowanych w innych aktach prawnych ma zapewnić ich jednolitą interpretację, a co się z tym wiąże – wykluczyć wszelkie rozbieżności, jakie mogą powstać w związku ze znaczeniem niektórych pojęć, ustalonym na gruncie aktów prawnych, które w pośredni sposób wpływają na funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji. Do słowniczka zostały także przeniesione pojęcia zdefiniowane w uchylanej ustawie z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i

innych substancji, co ma zapewnić spójność siatki pojęciowej pomiędzy projektowaną ustawą i aktem prawnym, który ustawa zastępuje.

Szczególnego wyjaśnienia wymaga definicja „emisji”. Dyrektywa 2003/87/WE definiuje „emisję” jako czynność uwolnienia gazów cieplarnianych, natomiast w projektowanej ustawie emisja jest definiowana jako „ładunek” substancji wprowadzanych do powietrza. Potrzeba odejścia od ścisłego przeniesienia normy dyrektywy wynika stąd, że w świetle ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji system uprawnieniami do emisji stanowi część systemu zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, ustanowionym na gruncie tej ustawy. Dlatego też wystąpiła potrzeba posłużenia się znaczeniem pojęcia emisji, zbliżonym do pojęcia wprowadzonego na gruncie ustawy z 2009 r.

Potrzeba stworzenia spójnej siatki pojęciowej pomiędzy projektowaną ustawą a ustawą o systemie zarządzania emisjami wynika również z faktu posługiwania się w obszarze systemu handlu uprawnieniami do emisji pojęciami zdefiniowanymi na potrzeby szerokiego systemu zarządzania emisjami. Chodzi tu o pojęcia jednostek redukcji emisji i jednostek poświadczonej redukcji emisji, które w myśl prawa UE mogą zostać wykorzystane do rozliczenia wielkości emisji.

Należy jednocześnie podkreślić, że sposób zapewnienia w projektowanej ustawie transpozycji pojęcia „emisji”, którym posługuje się dyrektywa 2003/87/WE, nie jest wadliwy. Pojęcie emisji należy rozumieć w łączności z innymi przepisami ustawy, np. określającymi zakres przedmiotowej regulacji (rodzaje instalacji i operacji lotniczych objętych systemem). Wynika stąd, że jedynie emisje będące następstwem eksploatacji określonych ustawą rodzajów instalacji lub wykonywania określonych rodzajów operacji lotniczych wchodzą w zakres przedmiotowej regulacji. Takie znaczenie pojęcia emisji zdaje się realizować znaczenie pojęcia emisji przyjęte w art. 3 pkt b dyrektywy 2003/87/WE.

Z uwagi na potrzebę zapewnienia efektywnego sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem systemu, proponuje się powierzenie Ministrowi Środowiska funkcji organu wyższego stopnia w stosunku do innych podmiotów wykonujących zadania publiczne na mocy ustawy. Kompetencję do wydawania zezwoleń na uczestnictwo w systemie ustawa powierza organom samorządu terytorialnego (marszałkowi i staroście), tak jak ma to miejsce w obowiązującym stanie prawnym. Minister właściwy do spraw środowiska będzie pełnił rolę organu wyższego stopnia w sprawach rozstrzyganych przez te organy. Przepis ten jest wyrazem rezygnacji z dotychczas utrwalonego porządku co do właściwości instancyjnej w sprawach z zakresu

handlu uprawnieniami do emisji. Organem wyższego stopnia w stosunku do decyzji wydawanych przez starostów jest wojewoda. W związku z proponowaną zmianą nie powstaje jednak potrzeba uregulowania statusu pracowników zatrudnionych w urzędach wojewódzkich w związku z pełnieniem przez wojewodę funkcji organu wyższego stopnia, z uwagi na to, że na mocy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462, z późn. zm.) zadania wojewodów przeniesiono na marszałków. W urzędach wojewódzkich nie są zatrudnieni pracownicy rozpatrujący odwołania w sprawach rozstrzyganych na podstawie ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji.

Ponieważ większość instalacji uczestniczących w systemie posiada ważne zezwolenia na udział w systemie przewiduje się, że właściwe organy będą zobowiązane do weryfikacji wydanych decyzji jedynie w przypadku potrzeby dokonania zmian w sposobie monitorowania wielkości emisji lub dokonania zmian w instalacji lub wydania nowych zezwoleń tzw. instalacjom nowym. Uczynienie Ministra Środowiska organem odwoławczym wpłynie pozytywnie na spójną praktykę stosowania prawa w dziedzinie handlu uprawnieniami do emisji.

Administrowanie systemem

Projekt ustawy powierza Ministrowi Środowiska sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem systemu handlu uprawnieniami do emisji. Nadzór rozumiany jako kontrola i możliwość władczego oddziaływania ma zapewnić spójne funkcjonowanie całego systemu. Ponadto projekt ustawy powierza administrowanie systemem Krajowemu ośrodkowi bilansowania i zarządzania emisjami (KOBIZE), który został utworzony na mocy przepisów ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji. Krajowy ośrodek przejmuje zadania Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (KASHUE) powołanego na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, a wyznaczonego rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 13 września 2005 r. w sprawie wyznaczenia Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (Dz. U. Nr 188, poz. 1562).

Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji powierzyła wykonywanie zadań Krajowego ośrodka Instytutowi Ochrony

Środowiska w Warszawie. Obecnie jest to Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy. Instytut ten został także wyznaczony na podstawie przywołanego w poprzednim akapicie rozporządzenia do pełnienia zadań Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji. Projekt ustawy (a także projekt ustawy o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO₂) i tlenków azotu (NO_x)) pod względem zawartej w nich materii mają charakter komplementarny w stosunku do regulacji przyjętych w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, precyzując zasady funkcjonowania pozostałych elementów systemu zarządzania emisjami (tj. systemu bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO₂) i tlenków azotu (NO_x) dla dużych źródeł spalania oraz systemu handlu uprawnieniami do emisji). Realizacja zadań publicznych w obszarze poszczególnych elementów systemu zarządzania emisjami powinna być powiązana w warstwie instytucjonalnej poprzez powierzenie tych zadań jednemu podmiotowi – Krajowemu ośrodkowi. Brak takiej konsolidacji instytucjonalnej z całą pewnością utrudniłby skuteczne i sprawne funkcjonowanie systemu zarządzania emisjami. Projektowana ustawa jest podporządkowana celowi takiego właśnie zespolenia na poziomie instytucjonalnym wszystkich zadań publicznych należących do systemu zarządzania emisjami w Polsce.

Środki nadzoru wykonywanego przez Ministra Środowiska nad funkcjonowaniem systemu zarządzania emisjami, w tym systemu handlu uprawnieniami do emisji, zostały zaprojektowane w ustawie o systemie zarządzania emisjami z 2009 r.

Krajowy ośrodek opracowuje i przekazuje Ministrowi Środowiska sprawozdanie finansowo-rzeczowe z wykonywania ustawowych zadań. Ponadto nadzór nad Instytutem jako instytutem badawczym sprawuje Minister Środowiska na zasadach określonych w rozdziale 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618). Środki nadzoru dotyczące kontroli wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadań KOBIZE przewidziane na zasadach porozumień trójstronnych dotyczących finansowania KOBIZE ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), których stroną jest Minister Środowiska. W ramach ww. porozumień Instytut Ochrony Środowiska zobowiązany jest do przeprowadzenia corocznego audytu finansowego, sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji zadań finansowanych ze środków NFOŚiGW, udzielania wyjaśnień dotyczących sposobu realizacji porozumienia oraz poddania się kontroli ze strony Funduszu lub Ministra Środowiska dotyczącej sposobu wykorzystania środków przekazanych na realizację zadań. W razie uchybień co do

określonego umową zakresu zadań Instytut może zostać zobowiązany do usunięcia uchybień w określonym terminie, a w przypadku, gdy uchybienie dotyczy przeznaczenia środków na realizację zadań innych niż zadania KOBIZE, Instytut zostanie zobowiązany do zwrotu nienależnie wydatkowanych środków wraz z odsetkami naliczanymi jak od zaległości podatkowych.

Projektowana ustawa dokonuje rozszerzenia zakresu zadań Krajowego ośrodka o zadania związane z administrowaniem systemem handlu uprawnieniami do emisji. Rozszerzenie to nastąpi w trybie zmiany ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.

Uprawnienia do emisji są utrzymywane w Krajowym rejestrze jednostek Kioto i uprawnień do emisji, ustanowionym na mocy ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji. W ten sposób w prawie krajowym znajdzie odzwierciedlenie instytucja skonsolidowanego rejestru, w którym utrzymywane są wszystkie rodzaje jednostek powstających w wyniku stosowania mechanizmów Protokołu z Kioto oraz uprawnienia do emisji, które stanowią kwalifikowaną formę jednostek przyznanej emisji (AAUs). Uprawnienia do emisji powstają z konwersji jednostek przyznanej emisji i są rozdzielane podmiotom uczestniczącym w systemie handlu uprawnieniami do emisji. Uprawnienia do emisji (występujące w obrocie pomiędzy uczestnikami wspólnotowego systemu handlu) są częścią bilansu jednostek Kioto.

Projekt ustawy wprowadza obowiązek ponoszenia opłat związanych z otwieraniem i utrzymywaniem rachunków w rejestrze. Opłaty te ponosiliby prowadzący instalacje, operatorzy statków powietrznych oraz wszyscy posiadacze tzw. osobistych rachunków posiadania tworzonych bez związku z prowadzeniem instalacji lub wykonywaniem operacji lotniczych objętych systemem handlu. Polska skorzystała w ten sposób z możliwości wskazywanych przez Komisję Europejską, która tworząc przepisy regulujące zasady funkcjonowania systemu, zalecała państwom członkowskim podejmowanie takich środków, które pozwolą na finansowanie administrowania systemu. Dodatkowo na możliwość pobierania opłat związanych z otwieraniem i utrzymywaniem rachunków wskazuje art. 74 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów, stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

Kalkulacja wysokości opłaty była oparta na analizie kosztów utrzymania i obsługi rachunków w rejestrze, w tym:

- 1) zapewnienia wsparcia technicznego dla posiadaczy rachunków (helpdesk) i związanych z tym koszty rozmów telefonicznych (około 1000 zł miesięcznie);
- 2) zapewnienia bezpieczeństwa transakcji. Od września w związku z zaleceniami KE i UNFCCC (podjętymi po atakach hakerów na systemy rejestrowe państw członkowskich na początku 2010 r.) wprowadza się dodatkowy czynnik zabezpieczający, w postaci powiadomień SMS-owych (przy każdej próbie logowania na rachunek, przy każdym transferze uprawnień z rachunku, potwierdzenie każdego transferu uprawnień, umorzenia uprawnień) – koszt obsługi takiej dodatkowej funkcji to około 1500 zł rocznie powiadomień SMS-owych (nowego, zalecanego przez KE elementu systemu bezpieczeństwa transakcji);
- 3) ponoszenia kosztów związanych z opłatami licencyjnymi z tytułu aktywowania w rejestrach nowych funkcjonalności wymuszonych zmianami prawa – rozporządzenia rejestrowego, a w bieżącym roku koszt, jaki w zw. z tym poniesiono wyniósł 50 000 euro. Koszt ten ma charakter dodatkowy w stosunku do standardowej stawki opłaty licencyjnej;
- 4) wysyłki haseł dostępowych do rachunków w rejestrze – przesyłki te muszą być odpowiednio zabezpieczone (koszt przesyłek pocztowych), oraz koszt certyfikatów do zabezpieczenia systemu i innych.
- 5) wymiany sprzętu – serwerów rejestrowych (w ubiegłym roku koszt wymiany serwerów wyniósł 60 000 zł) oraz ponoszeniem opłat za kolokację serwerów – 25 000 zł miesięcznie.

W związku z powtarzającymi się w ostatnich miesiącach próbami ataków na rejestry wspólnotowe konieczne jest wprowadzenie dodatkowych środków zabezpieczających polski rejestr. Krajowy Administrator w najbliższym czasie planuje wdrożenie dodatkowego zabezpieczenia w postaci jednorazowych haseł przesyłanych poprzez SMS na telefony komórkowe użytkowników rejestru. Pozwoli to w znaczący sposób ograniczyć możliwość nieautoryzowanego dostępu do systemu.

Reasumując opłaty w zaproponowanych w projekcie ustawy wysokościach 100 i 25 euro pokrywają tylko koszty związane z prowadzeniem rachunku, natomiast pozostałe koszty wynikające z działania i zabezpieczenia Krajowego rejestru pokrywane są ze środków przeznaczonych na finansowanie systemu.

Projekt ustawy wprowadza także zasadę swobodnego rozporządzania uprawnieniami do emisji. Zasada ta ma zapewnić zarówno swobodę w przenoszeniu uprawnień pomiędzy instalacjami stanowiącymi własność jednego podmiotu, jak również umożliwić swobodny obrót uprawnieniami do emisji. Zgodnie z założeniami dyrektywy 2003/87/WE, rozporządzanie uprawnieniami do emisji powinno być prawem posiadacza tych jednostek. Warunkiem uczestniczenia w obrocie uprawnieniami do emisji jest posiadanie rachunku w Krajowym rejestrze jednostek Kioto i uprawnień do emisji lub rejestrze innych państw członkowskich.

Projekt dopuszcza możliwość przenoszenia uprawnień do emisji pomiędzy okresami rozliczeniowymi (wprowadzając mechanizm bankingu uprawnień, o którym mowa w art. 13 dyrektywy 2003/87/WE). Uprawnienia do emisji, które nie zostały wykorzystane w danym okresie rozliczeniowym, zastępuje się uprawnieniami do emisji ważnymi w następnym okresie rozliczeniowym. Projektowane rozwiązanie ma zapewnić prowadzącym instalacje efektywne wykorzystywanie przyznaných uprawnień do emisji, a także zapewnić zwiększenie puli dostępnych uprawnień do emisji w kolejnym okresie rozliczeniowym.

Rozdział uprawnień do emisji

Projekt ustawy zakłada, że rozdział uprawnień do emisji pomiędzy prowadzącymi instalacje w okresie rozliczeniowym 2008 – 2012 będzie odbywał się w jak dotychczas w krajowym planie rozdziału uprawnień do emisji lub zezwoleniu. Jednym z zadań Krajowego ośrodka jest opracowanie projektu krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji. Zaproponowana dla przyjęcia Krajowego planu forma rozporządzenia jest najwłaściwszym rozwiązaniem, z uwagi na to, że akt rozdziału uprawnień do emisji, jakiego dokonuje państwo w krajowym planie, kształtuje sytuację prawną jednostek – prowadzących instalacje uczestniczące w systemie. Należy zauważyć, że wszystkie plany rozdziału uprawnień do emisji, przyjmowane od początku funkcjonowania systemu, miały formę rozporządzenia Rady Ministrów. Jednocześnie wymagania procesu legislacyjnego stosowane przy przyjmowaniu rozporządzeń zapewniają, w przypadku uchwalania rozporządzenia w sprawie przyjęcia Krajowego planu, przejrzystość metodologii rozdziału uprawnień, a także dają zainteresowanym podmiotom możliwość udziału w konsultacjach oraz zgłaszania uwag.

Projekt krajowego planu przygotowuje się na podstawie przekazywanych przez prowadzących instalacje informacji określonych w drodze rozporządzenia ministra

właściwego do spraw środowiska. Zebrane informacje stanowią podstawę do zdefiniowania rzeczywistych potrzeb poszczególnych sektorów przemysłu.

Projekt krajowego planu jest udostępniany w ramach konsultacji społecznych, aby zapewnić wszystkim zainteresowanym podmiotom możliwość zapoznania się z jego treścią oraz zgłoszenia uwag i wniosków. Po zakończeniu konsultacji oraz po dokonaniu uzgodnienia z członkami Rady Ministrów projekt Krajowego planu jest notyfikowany Komisji Europejskiej. Po zaakceptowaniu przez Komisję Europejską, Rada Ministrów przyjmuje krajowy plan na okres rozliczeniowy 2008 – 2012 r. w drodze rozporządzenia.

Ugruntowaną praktyką Komisji jest żądanie, by projekty aktów prawnych były notyfikowane Komisji na takim etapie krajowej procedury legislacyjnej, aby uznać je za ostateczne (nie można było wprowadzić do nich zmian przed ewentualnymi zmianami wynikającymi z uwag Komisji). Ma to wykluczyć sytuacje, w których projekt aktu zostaje notyfikowany Komisji, a następnie, w trakcie badania go przez Komisję, państwo wprowadza do niego kolejne zmiany. Skutkuje to koniecznością przedstawienia Komisji nowej wersji projektu do przeprowadzenia oceny. W związku z powyższym w polskiej praktyce legislacyjnej przyjęto, że projekty aktów prawnych, które wymagają akceptacji Rady Ministrów, są notyfikowane Komisji po ich zaakceptowaniu przez Radę Ministrów. Procedura notyfikacji krajowego planu rozdziału uprawnień ma swoje źródło w przepisach dyrektywy 2003/87/WE. Zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE: „Każde państwo członkowskie opracowuje krajowy plan przydziałów wskazujący całkowitą ilość pozwoleń, które ma zamiar rozdzielić w odniesieniu do tego okresu oraz sposób, w jaki proponuje je rozdzielić”, a następnie zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE notyfikuje go Komisji.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, Krajowy plan określa:

- 1) całkowitą liczbę uprawnień do emisji przeznaczonych do rozdziału w danym okresie rozliczeniowym;
- 2) całkowitą liczbę uprawnień do emisji dla poszczególnych rodzajów instalacji objętych systemem;
- 3) wykaz instalacji wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji na poszczególne lata okresu rozliczeniowego;
- 4) liczbę uprawnień do emisji, jakie w okresie rozliczeniowym będą stanowić krajową rezerwę uprawnień do emisji dla instalacji nowych i tych, w których dokonano zmiany w instalacji;

- 5) liczbę lub procentowy udział jednostek poświadczonej redukcji emisji i jednostek redukcji emisji, które prowadzący instalację może wykorzystać do rozliczenia rocznej wielkości emisji oraz sposób wykorzystania tych jednostek w okresie rozliczeniowym;
- 6) liczbę uprawnień do emisji, które stanowią rezerwę dla projektów wspólnych wdrożeń posiadających listy zatwierdzające, które powodują obniżenie emisji dwutlenku węgla (CO₂) w instalacjach objętych systemem.

Ponadto w świetle decyzji KE z dnia 19 kwietnia 2010 r. dotyczącej krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Polskę dnia 8 kwietnia 2010 r. zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w ramach rezerwy na instalacje nowe należało uwzględnić dodatkową rezerwę dla instalacji istniejących zidentyfikowanych na późniejszym etapie i na projekty wspólnych wdrożeń zwane też „projektami JI”. Propozycja utworzenia przez Polskę takiej rezerwy została zaakceptowana we wspomnianej decyzji Komisji.

W projekcie ustawy zaproponowano, aby rozdział uprawnień do emisji z krajowej rezerwy dokonywany był z uwzględnieniem stosowanej technologii produkcyjnej, informacji dotyczących najlepszych dostępnych technik, prognozowanej wielkości produkcji oraz wskaźników emisji wynikających z relacji wielkości emisji z instalacji objętej systemem do wielkości produkcji lub ilości wykorzystanych surowców, materiałów lub paliw. Krajowy ośrodek zobowiązano do informowania społeczeństwa za pośrednictwem strony internetowej o liczbie uprawnień do emisji dostępnych w krajowej rezerwie, a ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobu rozdziału uprawnień do emisji z tej rezerwy.

Projektowana ustawa wprowadza również regulacje dotyczące procedury przekazywania uprawnień do emisji na rachunki podmiotów realizujących projekty wspólnych wdrożeń (projekty JI), dla których została utworzona rezerwa na zatwierdzone projekty JI. Chodzi tu o szczególną kategorię projektów JI, które wpływają na obniżenie emisji z instalacji objętych systemem. Projektowane przepisy stanowią w tym względzie uzupełnienie wymagań formalnych przyjętych na gruncie ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji. Przepisy tej ustawy wprowadzają uwarunkowania formalne co do przekazywania jednostek redukcji emisji podmiotom realizującym projekty wspólnych wdrożeń o charakterze uniwersalnym. Potrzeba stworzenia na gruncie projektowanej ustawy uzupełniających uregulowań została spowodowana tym,

że w świetle decyzji KE z dnia 13 listopada 2006 r. w sprawie zapobiegania podwójnemu liczeniu redukcji emisji gazów cieplarnianych w ramach wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w przypadku projektów realizowanych w ramach protokołu z Kioto, państwa członkowskie zostały zobligowane do podjęcia określonych działań w kierunku zapobiegania efektowi tzw. podwójnego liczenia, polegającego na tym, że zmniejszenie emisji CO₂ w instalacji należącej do systemu handlu na skutek realizacji projektu JI nie znajdowałoby odzwierciedlenia w wielkości przydziału uprawnień do emisji dla tej instalacji. Stąd państwa członkowskie zostały zobowiązane do stworzenia specjalnej rezerwy uprawnień do emisji na zatwierdzone projekty JI, które w przypadku wystąpienia efektu redukcji emisji w instalacji objętej systemem byłyby wydawane nie prowadzącemu instalację, a podmiotowi realizującemu projekt.

Wydanie uprawnień do emisji z rezerwy na zatwierdzone projekty JI następowałoby na wniosek realizującego projekt, analogicznie do przepisów art. 50 ustawy o systemie zarządzania, z tym że wniosek taki mógłby zostać złożony najpóźniej do dnia 31 grudnia 2012 r. z uwagi na koniec okresu rozliczeniowego, na który zostaje przyjęty krajowy plan, a w jego ramach wspomniana rezerwa.

Projektowana ustawa przewiduje też regulacje dotyczące „uwalniania” z rezerwy na zatwierdzone projekty JI niewykorzystanych uprawnień do emisji. Potrzeba stworzenia przepisów w tym zakresie została z kolei spowodowana tym, że w przypadku niezrealizowania projektu JI, który miał wpłynąć na redukcję emisji w instalacji objętej systemem lub w przypadku uzyskania w związku z realizacją projektu mniejszych redukcji emisji, niż początkowo zakładane, na koniec okresu rozliczeniowego w rezerwie pozostałyby niewykorzystane uprawnienia do emisji (które podlegałyby umorzeniu). Mechanizm „uwalniania” uprawnień z rezerwy na zatwierdzone projekty JI ma umożliwić prowadzącym instalacje, które na skutek wymienionych wyżej okoliczności nie osiągnęły zakładanych redukcji, uzyskanie dodatkowych uprawnień na pokrycie niedoboru uprawnień do emisji (w związku z nieosiągnięciem redukcji). Niewykorzystane uprawnienia do emisji z rezerwy na zatwierdzone projekty JI będą „uwalniane” na wniosek prowadzącego instalację, kierowany do ministra właściwego do spraw środowiska. Minister wydaje w tej sprawie decyzję po zasięgnięciu opinii Krajowego ośrodka. Wymóg zasięgnięcia opinii Krajowego ośrodka jest uzasadniony tym, że do jego zadań, na gruncie nowelizowanej ustawy o systemie zarządzania emisjami, ma należeć monitorowanie realizacji projektów wspólnych wdrożeń.

Prowadzący instalacje, które zostaną objęte systemem od dnia 1 stycznia 2013 r., przekazują do Krajowego ośrodka informacje o wielkości emisji za lata 2005 – 2009. Przekazane przez Krajowy ośrodek informacje minister właściwy do spraw środowiska, nie później niż do końca 2010 r., przekazuje Komisji Europejskiej. Zabieg ten umożliwi realizację postanowień art. 9a ust. 2 dyrektywy 2009/29/WE. Informacje, o których mowa w niniejszym akapicie, zebrane ze wszystkich państw członkowskich zostaną przez Komisję wykorzystane do obliczenia całkowitej puli uprawnień do emisji, jaka będzie dostępna w kolejnym okresie rozliczeniowym w całej Unii Europejskiej.

Z uwagi na to, że przewidziane prawem Unii Europejskiej terminy wykonywania pewnych obowiązków upłynęły, nim ustawa implementująca dyrektywę 2009/29/WE wejdzie w życie, w projektowanej ustawie zrezygnowano z ich szczegółowej regulacji. Polska dopełniła obowiązku przekazania informacji w określonym w dyrektywie terminie, stąd obowiązek określony w art. 9a dyrektywy 2003/87/WE został wykonany przed wejściem w życie ustawy (KOBIZE przekazał te dane Ministrowi Środowiska w dniu 21 czerwca 2010 r., a Minister Środowiska wysłał do Komisji Europejskiej pismem z dnia 5 lipca 2010 r.). Zaproponowany w projekcie ustawy ogólny przepis ma na celu jedynie wykazanie, że Polska dopełniła również obowiązku implementacji przepisu prawa unijnego do prawa polskiego (art. 9a zmienionej dyrektywy 2003/87/WE).

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wskazuje sytuacje, w których postanowienia dyrektyw mogą znaleźć bezpośrednie zastosowanie. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli przepisy dyrektywy wydają się być, odnośnie do ich treści, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostka może polegać na treści takich przepisów.

Projektowana ustawa dokonuje włączenia do systemu handlu uprawnieniami do emisji operacji lotniczych, które rozpoczynają się lub kończą na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Zgodnie z harmonogramem dyrektywy operatorzy statków powietrznych od początku 2010 r. mają obowiązek monitorowania emisji i liczby tonokilometrów pochodzących z operacji lotniczych. Należy jednak zauważyć, że pomimo braku implementacji dyrektywy 2008/101/WE, operatorzy statków powietrznych zostali powiadomieni o nałożonych na nich obowiązkach wynikających z aktów przepisów prawa Unii Europejskiej. Minister Środowiska otrzymuje wnioski o zatwierdzenie planów monitorowania wielkości emisji i liczby tonokilometrów. Obecnie trwa merytoryczno-techniczna ocena planów monitorowania emisji rocznych i tonokilometrów dla operatorów

statków powietrznych, sporządzanych zgodnie z przepisami decyzji Komisji nr 2009/33/WE z dnia 16 kwietnia 2009 r. zmieniającej decyzję 2007/589/WE w zakresie włączenia wytycznych dotyczących monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do emisji oraz danych dotyczących tonokilometrów związanych z działalnością lotniczą. Z uwagi na przyjęcie na gruncie dyrektywy 2009/29/WE odmiennych zasad przydziału uprawnień do emisji w kolejnym okresie rozliczeniowym oraz konieczność wykonania przez państwa członkowskie czynności związanych z określeniem wielkości nieodpłatnych przydziałów uprawnień do emisji na okres 2012 – 2020 jeszcze w czasie trwania bieżącego okresu rozliczeniowego projektowana ustawa tworzy podstawy prawne do podejmowania tych czynności. W okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r. będą obowiązywały ujednolicone w całej UE zasady przydziału nieodpłatnych uprawnień do emisji dla wszystkich instalacji objętych systemem – określone zgodnie z przepisami wykonawczymi wydanymi przez Komisję Europejską na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87/WE. W wykazie instalacji powinny się znaleźć także te instalacje wytwarzające energię elektryczną, którym w trybie derogacji przewidzianej w art. 10c dyrektywy zostaną przyznane nieodpłatne uprawnienia do emisji. Państwa członkowskie mają obowiązek sporządzenia wykazu wszystkich instalacji objętych w kolejnym okresie rozliczeniowym systemem wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji i notyfikowania go Komisji Europejskiej najpóźniej do dnia 30 września 2011 r. Komisja jednak zastrzega sobie prawo zgłoszenia zastrzeżeń co do wpisania do wykazu określonych instalacji.

Ustawa realizuje założenie, że projekt wykazu instalacji objętych systemem zostanie przygotowany przez dwa podmioty: Krajowy ośrodek w zakresie instalacji objętych systemem oraz ilości uprawnień, które zostaną przyznane tym instalacjom, z wyłączeniem instalacji wytwarzających energię elektryczną, natomiast minister właściwy do spraw środowiska, działając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki, opracuje projekt wykazu obejmującego instalacje wytwarzające energię elektryczną, którym na zasadach określonych w art. 10c dyrektywy zostaną przyznane przejściowo nieodpłatne uprawnienia do emisji. Krajowy ośrodek przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska projekt wykazu, który oba wykazy uzgadnia z członkami Rady Ministrów.

Powierzenie ministrowi do spraw środowiska zadania polegającego na opracowaniu projektu wykazu dla instalacji wytwarzających energię elektryczną związane jest z koniecznością zapewnienia realizacji tego zadania w ścisłej współpracy z resortem gospodarki, do którego należą sprawy energetyki i bezpieczeństwa energetycznego. Należy zauważyć, że dokument

ten będzie miał kluczowe znaczenie dla sektora energetycznego. Nowa dyrektywa przyjmuje założenie, że wytwórcy energii w kolejnym okresie rozliczeniowym będą zasadniczo zmuszeni do zakupu całego wolumenu uprawnień do emisji na rynku. Derogacja przewidziana w art. 10c ma stworzyć podstawę przedłużenia możliwości nieodpłatnego przyznawania uprawnień instalacjom sektora elektroenergetycznego przez kolejnych 8 lat.

Wykazy są przyjmowane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Rada Ministrów bierze pod uwagę ewentualne zastrzeżenia zgłoszone przez Komisję Europejską.

W kolejnym rozdziale projektu ustawy znalazły się przepisy dotyczące przyznawania uprawnień do emisji dla operatorów statków powietrznych i prowadzących instalacje.

Przydział uprawnień do emisji operatorom statków powietrznych

Podobnie jak w przypadku prowadzących instalację również operatorom statków powietrznych przyznaje się uprawnienia do emisji, jednakże na odmiennych zasadach. Postępowanie w sprawie przyznania uprawnień do emisji operatorowi statku powietrznego składa się z trzech głównych etapów:

- 1) złożenie przez operatora wniosku do ministra właściwego do spraw środowiska, który zgromadzone wnioski przekazuje Komisji Europejskiej;
- 2) w rezultacie ich analizy, Komisja Europejska wydaje decyzję skierowaną do państw członkowskich, określającą informacje i dane służące obliczeniu wielkości przydziałów uprawnień do emisji, w szczególności ustala ona wzorzec porównawczy, wykorzystywany do obliczenia indywidualnych przydziałów uprawnień do emisji;
- 3) w oparciu o wspomnianą decyzję, minister właściwy do spraw środowiska oblicza i publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o całkowitej liczbie uprawnień do emisji przyznanych na okres rozliczeniowy operatorowi statku powietrznego oraz o liczbie uprawnień do emisji przyznanych na każdy rok okresu rozliczeniowego.

Odnosząc się do drugiego etapu przyznawania uprawnień (decyzja Komisji Europejskiej), należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 1 pkt 4 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 Wspólnocie, Komisja Europejska oblicza i podejmuje decyzję określającą wzorzec porównawczy, który ma być wykorzystywany przy nieodpłatnym przyznawaniu uprawnień do emisji operatorom statków powietrznych, których wnioski o przydział uprawnień zostały przedłożone Komisji. Ponadto, zgodnie z treścią dyrektywy, wzorzec porównawczy wyrażony liczbą przydziałów na tonokilometr wylicza się poprzez podzielenie liczby przydziałów, które mają zostać przyznane w danym okresie nieodpłatnie, przez sumę tonokilometrów podanych we wnioskach przedłożonych Komisji. Z przytoczonego powyżej przepisu dyrektywy wynika, brak szczególnej procedury dla określania przez Komisję Europejską wzorca porównawczego. Jest on, jak stanowi dyrektywa, jedynie określany w decyzji Komisji Europejskiej. Wzorzec porównawczy stanowi zatem ogólnowspólnotowy wskaźnik, w oparciu o który państwa administrujące określają całkowitą liczbę uprawnień do emisji przyznanych na okres rozliczeniowy poszczególnym operatorom statków powietrznych, a także liczbę uprawnień do emisji przyznanych na każdy rok okresu rozliczeniowego. Decyzja Komisji Europejskiej określająca wzorzec porównawczy będzie co najmniej notyfikowana państwom członkowskim, a zapewne zostanie też opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Wedle przedstawionego schematu działania przebiega zarówno postępowanie zmierzające do przyznania uprawnień do emisji z góry na cały okres rozliczeniowy, jak i na część okresu, już w jego trakcie, tzn. ze specjalnej rezerwy. W tej ostatniej sytuacji przydział ma charakter jednorazowy, a więc postępowanie odbywa się tylko raz na poziomie całej UE i następuje w trzecim roku okresu rozliczeniowego.

Poza wspomnianymi już podobieństwami, wprowadzone tryby postępowania są zbliżone do siebie w kilku innych aspektach. Uruchamiane są na wniosek operatora statku powietrznego, który musi spełniać określone wymagania formalne. Jeżeli minister właściwy do spraw środowiska stwierdzi, że wniosek nie czyni zadość określonym wymaganiom w tym zakresie, wzywa operatora do usunięcia braków, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Z żądaniem przyznania uprawnień związany jest obowiązek uiszczenia tzw. „opłaty rejestracyjnej” w wysokości stanowiącej równowartość 100 euro, w przeliczeniu na złote polskie, która stanowi przychód budżetu państwa. Po zakończeniu postępowania uprawnienia do emisji przyznane operatorom statków powietrznych są przekazywane na ich rachunki w rejestrze, zasadniczo do dnia 28 lutego każdego roku.

Zasygnalizowana już wcześniej różnica pomiędzy omawianymi rodzajami trybów, sprowadza się do materialnych przesłanek przyznania uprawnień do emisji. Podczas gdy pierwszy tryb

stosuje się do operatorów już wykonujących operacje lotnicze przed rozpoczęciem okresu rozliczeniowego (które będą nadal odbywać się w jego toku), to drugi tryb (specjalnej rezerwy) obejmuje przypadki podjęcia wykonywania operacji lotniczych po rozpoczęciu okresu rozliczeniowego, oraz odpowiedniego wzrostu liczby tonokilometrów w odniesieniu do operatorów, którym już przyznano uprawnienia do emisji w ramach trybu pierwszego. Dokładniej rzecz biorąc, zasoby uprawnień do emisji zgromadzone w specjalnej rezerwie przeznaczone są dla takiego operatora statku powietrznego, który spełnia jeden z poniższych warunków:

- 1) rozpoczął wykonywanie operacji lotniczych objętych systemem po zakończeniu roku monitorowania, o ile nie stanowi to kontynuacji operacji lotniczych wykonywanych uprzednio przez innego operatora statku powietrznego albo
- 2) średnioroczny wzrost liczby tonokilometrów pomiędzy rokiem monitorowania, a drugim rokiem okresu rozliczeniowego wynosi ponad 18 %, pod warunkiem, że nie jest on następstwem operacji lotniczych wykonywanych uprzednio przez innego operatora statku powietrznego.

W tym kontekście warto podkreślić, że specjalna rezerwa pełni identyczną funkcję, jak krajowa rezerwa uprawnień do emisji dla prowadzących instalacje – chodzi o zapewnienie dostępu do uprawnień do emisji dla operatorów, którzy dopiero w trakcie okresu rozliczeniowego stali się uczestnikami systemu handlu uprawnieniami do emisji, a także dla tych, których działalność polegająca na realizowaniu operacji lotniczych rozwinęła się, poprzez wzrost średniorocznej liczby tonokilometrów z tych operacji. Specjalną rezerwą nie dysponuje samodzielnie dane państwo członkowskie, lecz jest ona wspólna dla całej UE i zarządza nią przede wszystkim Komisja Europejska, zaś kompetencje władz państwowych dotyczące przyznawania uprawnień z tej rezerwy są w dużej mierze czysto wykonawcze, o czym szerzej będzie mowa niżej.

Za zastosowaniem przez ministra właściwego do spraw środowiska formy działania, jaką jest czynność materialno-techniczna, przemawiają przepisy zawarte w dyrektywie 2008/101/WE. Zgodnie z art. 3e ust. 4 i art. 3f ust. 7 państwa członkowskie obliczają i publikują liczbę uprawnień do emisji dla każdego operatora statku powietrznego. Jednakże państwo członkowskie jest związane postanowieniami zawartymi w decyzjach Komisji Europejskiej, a zwłaszcza wzorcem porównawczym, wydawanych w związku z przydziałem uprawnień do emisji, co w konsekwencji oznacza brak swobody państwa członkowskiego przy ustalaniu przydziału uprawnień do emisji dla operatora statku powietrznego. Biorąc powyższe pod

uwagę, wyżej wskazana forma działania ministra właściwego do spraw środowiska jest w pełni uzasadniona. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) czynności materialno-techniczne podlegają kontroli sądu administracyjnego. W każdym przypadku, gdy operator statku powietrznego uzna, że czynność obliczenia liczby uprawnień do emisji narusza prawo, może skierować do Ministra Środowiska, w terminie 14 dni od dnia, w którym dowiedziała się o podjęciu czynności, żądanie usunięcia naruszenia prawa, a jeśli okaże się ono nieskuteczne, może następnie wnieść skargę do właściwego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Operator statku powietrznego nie będzie mógł zaskarżyć do sądu administracyjnego samego wzoru obliczania liczby uprawnień do emisji, ponieważ określiła go Komisja Europejska, ale poprawność przeprowadzonych przez Ministra Środowiska obliczeń rachunkowych.

Pomimo tego, że metoda obliczania wielkości przydziału uprawnień do emisji dla operatorów statków powietrznych jest podyktowana przepisami dyrektywy 2008/101/WE i państwo członkowskie nie dysponuje w tym względzie istotną swobodą, to fakt ten nie wyklucza możliwości kwestionowania tej metody przez operatora na drodze sądowej. W razie zaskarżenia omawianej czynności ministra właściwego do spraw środowiska – opierającej się na tej metodzie obliczenia przydziału – do sądu administracyjnego, sąd rozpoznający skargę może zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o ocenę ważności bądź dokonanie wykładni przepisów dyrektywy 2008/101/WE, które regulują zagadnienia metody obliczania wielkości przydziału uprawnień do emisji (art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Rozstrzygnięcie Trybunału wiąże sąd krajowy i dlatego może wpłynąć na wynik kontroli sądowo-administracyjnej zaskarżonej czynności ministra właściwego do spraw środowiska.

Dla operatorów statków powietrznych zasady sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji określa rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie.

Uprawnienia do emisji ze specjalnej rezerwy, które nie zostały rozdzielone w trybie określonym w art. 23 projektu ustawy, są przeznaczone do sprzedaży w drodze aukcji. Środki pieniężne uzyskane z aukcji stanowią dochód budżetu państwa.

Z tego względu można odwołać się bezpośrednio do wskazanego rozporządzenia. Mając na uwadze złożoność zagadnień związanych z włączeniem operacji lotniczych wykonywanych przez operatorów statków powietrznych do systemu handlu uprawnieniami do emisji, zarówno względy legislacyjne, jak i praktyczne spowodowały, że regulacje dotyczące przyznawania uprawnień do emisji zawarte w art. 22 projektowanej ustawy będą miały zastosowania wprost w okresach rozliczeniowych rozpoczynających się od dnia 1 stycznia 2021 r. W rozdziale zawierającym przepisy przejściowe znalazły się zmodyfikowane regulacje umożliwiające operatorom statków powietrznych, obecnie przypisanym do Polski jako państwa administrującego, wykonanie nakreślonych w tzw. dyrektywie lotniczej (2008/101/WE) obowiązków związanych z uzyskaniem bezpłatnych uprawnień do emisji.

Projekt ustawy zawiera także regulację dotyczącą szczegółowych zasad przyznawania uprawnień do emisji dla instalacji. Uprawnienia do emisji są przyznawane każdej instalacji objętej systemem na poszczególne lata okresu rozliczeniowego. Uprawnienia są przyznawane w krajowym planie, a dla instalacji nowych lub w przypadku dokonania zmiany w instalacji uprawnienia do emisji są przyznawane w zezwoleniu. W zezwoleniu przyznane są uprawnienia z krajowej rezerwy, zgodnie z zasadami opisanymi w art. 17 projektu ustawy. Szczegółowe warunki i sposób wydawania uprawnień z rezerwy będzie uszczegółowiony w rozporządzeniu Ministra Środowiska, do wydania którego upoważnia ww. przepis. Z uwagi na fakt, że zapotrzebowanie na przydział uprawnień do emisji jest wyższe niż liczba uprawnień, które stanowią krajową rezerwę i mogą być przyznane, zasadne jest zawarcie w projekcie przedmiotowej delegacji. Takie rozwiązanie jest również zgodne z art. 11 ust. 3 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.

Ustawa modyfikuje zasady wnoszenia opłaty za wprowadzanie dwutlenku węgla do powietrza. Dotychczasowe zasady wnoszenia opłat przyjęte w ustawie z dnia 22 grudnia 2004 r. zakładają, że prowadzący instalację, któremu przyznano uprawnienia do emisji, uiszcza opłatę w wysokości równej iloczynowi uprawnień do emisji przyznanych na pierwszy rok okresu rozliczeniowego i jednostkowej stawki opłaty za wprowadzanie do powietrza substancji, na których emisję prowadzący instalację uzyskał uprawnienia, określonej w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 291 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Tak sformułowany zakres obowiązku opłatowego nie pozwala na pobieranie

opłat w związku z przyznaniem uprawnień do emisji w kolejnych latach okresu rozliczeniowego, choćby byłyby to uprawnienia przyznane po raz pierwszy prowadzącemu instalację w danym okresie rozliczeniowym (przydział uprawnień w zezwoleniu instalacjom nowym i instalacjom, w których dokonano zmiany). Proponowana regulacja ma zachować zasadę ponoszenia opłat w związku z przyznaniem uprawnień instalacji na pierwszy rok okresu rozliczeniowego, jednak rozszerza ten obowiązek na uprawnienia przyznane na pierwszy rok uczestnictwa instalacji w systemie (w przypadku instalacji nowych) oraz uprawnienia przyznane na pierwszy rok w zezwoleniu w przypadku zmiany w instalacji.

Sposób obliczenia wysokości należnej opłaty nie uległ zmianie. Prowadzący instalacje samodzielnie dokonują obliczenia wysokości opłaty, mnożąc liczbę uprawnień do emisji przez jednostkową stawkę opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, dotyczącej dwutlenku węgla (CO₂), obowiązującą w roku poprzednim, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku instalacji nowych lub zmienianych określenie wysokości należnej opłaty następuje w decyzji właściwego organu. Analogicznie jak w przypadku ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji przyjęto założenie, że prowadzący instalację, który uiszczył opłatę za wprowadzanie CO₂ do powietrza, na którego emisję uzyskał uprawnienia do emisji, nie ponosi w tym roku okresu rozliczeniowego opłat za emisję tej ilości dwutlenku węgla na zasadach określonych w przepisach Prawa ochrony środowiska.

Należy dodać, że prowadzący instalacje, którzy wnieśli opłatę po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przyjęcia KPRU na lata 2008 – 2012, nie będą ponosili ponownie opłaty na zasadach określonych w projektowanej ustawie.

Projektowana ustawa nie nakłada analogicznych opłat na operatorów lotniczych, zgodnie z założeniami leżącymi u podstaw decyzji Unii Europejskiej o włączeniu lotnictwa do wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji, wyrażonej ostatecznie w dyrektywie 2008/101/WE. Włączenie do systemu operacji lotniczych jest podstawowym i jedynym mechanizmem ograniczania emisji gazów cieplarnianych w tym sektorze na terytorium Unii Europejskiej. W punkcie 6 Komunikatu Komisji Europejskiej z 27.09.2005 r. pt. „Ograniczenie wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne” (COM (2005) 459 końcowy) opowiedziano się wyraźnie za przyjęciem wariantu rozszerzenia systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) na sektor lotniczy z jednoczesnym odrzuceniem opcji podatków oraz opłat z tytułu emisji dwutlenku węgla.

Działanie to nie narazi Polski na negatywne reakcje oraz kroki prawne ze strony krajów trzecich, będące konsekwencją naruszenia postanowień rezolucji Zgromadzenia ICAO A36-22 z 2007 r., która wzywa państwa do powstrzymania się od jednostronnego wprowadzania opłat za emisje gazów cieplarnianych (załącznik L punkt 1 lit. a rezolucji). Ponadto ustanowienie opłaty wprowadziłoby poważne ryzyko reperkusji ze strony Komisji Europejskiej oraz innych państw członkowskich względem Polski, gdyż powodowałoby dodatkowe pogorszenie skomplikowanej sytuacji międzynarodowej Unii Europejskiej względem państw trzecich będących stronami Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, wynikające z negatywnej oceny ze strony niektórych państw trzecich wdrożenia wspólnotowego systemu handlu emisjami (EU ETS) wbrew postanowieniom wyżej wymienionej rezolucji.

Kolejny rozdział projektu ustawy zawiera regulacje dotyczące sposobu przeprowadzania aukcji uprawnień do emisji. Warto także zaznaczyć, że od 2013 r. państwa członkowskie są zobowiązane sprzedawać na aukcji wszystkie uprawnienia do emisji, które nie zostaną przydzielone. To zobowiązanie odnosi się jednak do uprawnień, które będą ważne w III okresie rozliczeniowym.

W przepisach projektowanej ustawy przyjęto, że na aukcje zostaną przeznaczone uprawnienia do emisji z puli rezerwy dla instalacji nowych i tych, w których dokonano zmiany w instalacji, oraz rezerwy przeznaczonej na zatwierdzone projekty wspólnych wdrożeń, które nie zostaną wykorzystane do dnia 31 grudnia 2012 r. Projektowana regulacja dotycząca zbywania uprawnień do emisji w drodze aukcji wynika z prawa państwa członkowskiego wyrażonego w art. 10 dyrektywy 2003/87/WE. Państwo członkowskie może zbyć w drodze aukcji do 10 % uprawnień do emisji w pięcioletnim okresie rozliczeniowym, który rozpoczął się z dniem 1 stycznia 2008 r. Jeżeli państwo członkowskie nie skorzysta z tej możliwości i nie wprowadzi mechanizmu aukcyjnego w swoim prawie, niewykorzystane uprawnienia do emisji znajdujące się w rezerwach na koniec okresu rozliczeniowego ulegną zgodnie z przepisami dyrektywy 2009/29/WE umorzeniu. Jedynie bowiem uprawnienia, które znajdują się na rachunkach w rejestrze (inny niż rachunek państwa członkowskiego) mają zdolność konwersyjną, można je będzie przekształcić na uprawnienia ważne w kolejnym okresie rozliczeniowym. Sprzedaż uprawnień jest jedynym mechanizmem zwiększenia puli uprawnień pozostających do dyspozycji przedsiębiorców w kolejnym okresie rozliczeniowym.

Przepisy zawarte w projekcie ustawy odnoszą się do sprzedaży uprawnień ważnych w II okresie rozliczeniowym. Ze względu na pochodzenie uprawnień (niewykorzystane uprawnienia z rezerwy na nowe instalacje i z rezerwy na zatwierdzone projekty II) należy się spodziewać, że ich ilość przeznaczona do sprzedaży za pośrednictwem aukcji będzie stosunkowo niewielka, aukcja stanowi zatem jedynie ewentualną możliwość rozdysponowania pozostałych w rezerwach uprawnień do emisji.

Należy zwrócić uwagę, że przepisy dyrektywy 2003/87/WE nie narzucają żadnych ram proceduralnych co do sposobu sprzedaży uprawnień z okresu 2008 – 2012 (II okresu), wskazując jedynie górną granicę puli uprawnień, które państwo członkowskie może przeznaczyć do sprzedaży w bieżącym okresie rozliczeniowym (10 % całkowitego limitu uprawnień określonego w KPRU na dany okres), zatem brak jest prawnego nakazu posługiwania się formułą aukcji uregulowaną w rozporządzeniu aukcyjnym. Przepisy rozporządzenia odnoszą się wprost jedynie do uprawnień do emisji przeznaczonych dla sektora lotniczego oraz uprawnień III okresu rozliczeniowego (ważnych od 1 stycznia 2013 r.). Dodatkowo wybór ram proceduralnych aukcji na wzór proponowany w rozporządzeniu aukcyjnym jest w chwili prac nad projektem ustawy utrudniony z uwagi na brak ostatecznej decyzji o wyborze formuły aukcji (lokalnej czy centralnej) bez gruntownej analizy związanych z tym kosztów. Dodatkowo nadanie aukcji uprawnień do emisji pozostałych w krajowej rezerwie ściśle takiego charakteru, jaki narzuci rozporządzenie aukcyjne, bez jakichkolwiek odstępstw, wynikających z potrzeby posługiwania się uproszczonymi (a w ślad za tym mniej kosztownymi) wymaganiami formalnymi jest w chwili obecnej nieracjonalne kosztowo. Z uwagi na to, że zgodnie z przewidywaniami w krajowej rezerwie na koniec okresu rozliczeniowego pozostanie niewielka ilość uprawnień, spełnienie tych wymagań oznacza poniesienie istotnych kosztów, które mogą okazać się niewspółmierne do przychodów z aukcji.

Aukcja uprawnień do emisji z II okresu według modelu przyjętego w rozporządzeniu będzie wymagała zastosowania przyjętych takich wymagań formalnych i proceduralnych, jak:

- 1) rozpisanie przetargu na wybór platformy aukcyjnej,
- 2) przymus wyboru giełdy jako dostawcy platformy aukcyjnej, tymczasem wg projektowanej ustawy sprzedaż niewielkiej ilości uprawnień z II okresu nie wymaga angażowania giełdy,
- 3) prowadzenie aukcji przez licytatora, który spełnia warunki określone w art. 34,

- 4) konieczność ustanowienia przez państwa członkowskie jednego podmiotu monitorującego proces aukcyjny na wszystkich platformach (art. 24),
- 5) konieczność wprowadzenia mechanizmów związanych z ochroną rynku przed nadużyciami (art. 37 i nast. rozporządzenia).

Mając powyższe na uwadze, nie wydaje się zasadnym wprowadzanie w ustawie rozwiązań znajdujących się w rozporządzeniu Komisji Europejskiej o aukcjach.

W trakcie prac nad projektowanymi zapisami dotyczącymi odpłatnego zbycia uprawnień do emisji wzięto po uwagę wskazówki Komisji Europejskiej przyjmując, że odpowiednią formą sprzedaży powinna być aukcja z nieograniczonym dostępem. Zawężenie dostępu do aukcji ograniczałoby swobodę przepływu kapitału, a tym samym byłyby to niezgodne z art. 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Podstawowym warunkiem uczestnictwa w aukcji jest posiadanie rachunku w krajowym rejestrze lub innym rejestrze państwa członkowskiego Unii Europejskiej prowadzonym na zasadach określonych w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2216/2004, a także wniesienie wadium. Krajowy rejestr umożliwi otwarcie rachunku wszystkim podmiotom zainteresowanym – nie tylko prowadzącym instalacje czy operatorom statków powietrznych, ale również innym podmiotom np. brokerom. W związku z powyższym do uczestnictwa w aukcji są dopuszczone wszelkie potencjalnie zainteresowane podmioty, a zatem dostęp do aukcji będzie nieograniczony i otwarty.

Sprawnie funkcjonujący rynek uprawnień do emisji, prostota aukcji oraz niższe koszty organizacji zdecydowały o wykorzystaniu w niniejszym projekcie modelu aukcji statycznej. Ponieważ przedmiotem projektowanej aukcji będą jedynie uprawnienia do emisji, które pozostaną w rezerwie uprawnień do emisji, wykorzystane zostaną już istniejące platformy aukcyjne, co ma na celu ograniczenie kosztów organizacji aukcji. Dostawca platformy elektronicznej, na której przeprowadzona zostanie sprzedaż aukcyjna zostanie wybrany w trybie przewidzianym ustawą – Prawo zamówień publicznych. Ponieważ aukcja będzie dotyczyła wyłącznie kontraktów z natychmiastową dostawą, prowadzącym aukcję nie musi być podmiot posiadający szczególne zezwolenia nadawane przez Komisję Nadzoru Finansowego, w związku z czym przyjęto, że aukcję prowadzić będzie Krajowy ośrodek.

Szczegółowe zagadnienia związane z funkcjonowaniem i prowadzeniem aukcji zostaną uregulowane w rozporządzeniu, będą to: sposób ustalania ilości sesji aukcji, wymagania dotyczące rejestracji i identyfikacji uczestników aukcji, sposób wyznaczania ceny rozliczeniowej aukcji. Zakres informacji zawartych w ogłoszeniu o aukcji i w regulaminie

aukcji określono w przepisach materialnych projektowanej regulacji.

Projektując rozwiązania ustawowe dotyczące aukcji uprawnień do emisji, zdecydowano się na wprowadzenie dwóch mechanizmów, które mają za zadanie zabezpieczać prowadzącego aukcję przed nieoczekiwanymi i niekorzystnymi zachowaniami licytantów. Jednym z nich jest wadium jako forma zabezpieczenia, w przypadku gdy jeden ze zwycięzców nie uiszczy w wyznaczonym terminie ceny zakupu. Uwzględniając siłę nabywczą małych emitentów, zdecydowano się na określenie wysokości wadium na poziomie 20 % szacowanej przez uczestnika wysokości oferty. W intencji prawodawcy wysokość wadium na wskazanym poziomie stanowi właściwe zabezpieczenie przed wycofaniem się oferenta i zaburzeniem prawidłowości aukcji. W celu zapewnienia elastycznego podejścia do kwestii wadium, jako niezbędnego elementu decydującego o możliwości udziału w aukcji, zdecydowano się na dopuszczenie kilku różnych form zabezpieczenia: pieniądź, czek potwierdzony przez bank, poręczenie bankowe, gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa.

Sprzedaż uprawnień do emisji będzie się odbywała w czasie sesji aukcyjnych. W przypadku gdy w czasie danej sesji nie wszystkie uprawnienia do emisji znajdą nabywcę, zostaną one skierowane do sprzedaży na najbliższej sesji aukcyjnej. W przypadku gdy nabywców nie znajdą wszystkie uprawnienia przeznaczone do sprzedaży w czasie ostatniej z zaplanowanych sesji aukcyjnych, Krajowy ośrodek może podjąć decyzję o przeprowadzeniu kolejnej rundy sesji aukcyjnej, jednak muszą za tym przemawiać względy ekonomiczne. Mechanizm ten powinien zabezpieczyć przed nieproporcjonalnymi kosztami związanymi z organizacją aukcji w stosunku do przychodów, jakie są przewidywane ze sprzedaży uprawnień do emisji w tym trybie.

Proponowany format przeprowadzania aukcji – aukcja jednej ceny, z jedną rundą licytacji – jest najprostszy z punktu widzenia uczestników aukcji, jak również prowadzącego aukcję. Cena rozliczeniowa będzie wyznaczana na podstawie przecięcia krzywych popytu i podaży (szczegóły zostaną określone w rozporządzeniu), co oznacza, że wygrywają wszyscy oferenci, którzy złożyli oferty z ceną zakupu powyżej ceny rozliczeniowej, ale nie płacą za uprawnienia zaproponowanej przez siebie ceny, tylko ustaloną cenę rozliczeniową.

Środki pieniężne uzyskane ze sprzedaży uprawnień do emisji stanowią dochód budżetu państwa. Narodowy Fundusz przekazuje przychody uzyskane z aukcji, pomniejszone o koszty obsługi tych przychodów, na dochody budżetu państwa.

Kolejny rozdział zawiera przepisy dotyczące zasad wydawania zezwoleń. Każdy prowadzący instalację objętą systemem jest obowiązany do uzyskania zezwolenia. Zezwolenie jest

wydawane na wniosek prowadzącego instalacje przez organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Zezwolenie wydawane jest na okres nie dłuższy niż 10 lat. Przepisy określają zakres wniosku o wydanie zezwolenia. Nowym rozwiązaniem jest przeniesienie poza zakres wniosku o wydanie zezwolenia wymagań dotyczących monitorowania wielkości emisji. Warunki monitorowania wielkości emisji są przedmiotem planu monitorowania wielkości emisji, który jest dokumentem dołączanym do wniosku o wydanie zezwolenia. Zabieg ten miał dostosować polskie przepisy do wymagań decyzji Komisji nr 2007/589/WE z dnia 18 lipca 2007 r. ustanawiającej wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Zgodnie z tą decyzją metodyka monitorowania wielkości emisji stanowi część planu monitorowania i podlega zatwierdzeniu przez właściwe organy. W zezwoleniu właściwy organ zatwierdza plan monitorowania wielkości emisji.

Do wniosku o wydanie zezwolenia należy także dołączyć decyzję o pozwoleniu na użytkowanie instalacji lub potwierdzenie dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania instalacji, gdy pozwolenie na użytkowanie nie jest wymagane. Wprowadzenie tego wymogu jest adresowane do instalacji nowych i instalacji, w których dokonano zmiany i jest uzasadnione względami praktycznymi. Warunek ten ma na celu wyeliminowanie możliwości ubiegania się o włączenie do systemu (oraz w konsekwencji przyznanie uprawnień do emisji) instalacjom znajdującym się w trakcie realizacji lub dopiero planowanym. W praktyce funkcjonowania systemu stosunkowo często zdarzały się przypadki występowania o udzielenie zezwolenia lub zmianę zezwolenia w związku ze zmianą w instalacji w stosunku do przedsięwzięć realizowanych, pomimo istnienia już na gruncie ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji wymogu „użytkowania instalacji” jako przesłanki włączenia jej do systemu. Wymóg dołączenia do wniosku wskazanych dokumentów ma już na etapie wstępnej oceny wniosku wyeliminować przypadki przedwczesnego ubiegania się o udzielenie zezwolenia lub jego zmianę w związku ze zmianą dokonaną w instalacji.

W zezwoleniu udzielanym instalacjom nowym lub instalacjom, w których dokonano zmiany, właściwy organ określa liczbę przyznaných uprawnień do emisji z krajowej rezerwy, na czas od daty wydania zezwolenia do końca okresu rozliczeniowego. W przypadku gdy krajowa rezerwa uprawnień do emisji zostanie wyczerpana, prowadzącym instalacje nie przysługuje

roszczenie o naprawienie szkody wynikłej z niewydania uprawnień do emisji. Wyłączenie prawa ubiegania się o odszkodowanie w związku z brakiem możliwości zapewnienia przez organy państwa nieodpłatnych uprawnień do emisji wynika stąd, że pula rezerwy uprawnień do emisji jest ograniczona. Ustawa nie przewiduje możliwości zasilania jej w inny sposób, jak poprzez kierowanie do niej uprawnień pochodzących z przydziałów zaplanowanych dla zlikwidowanych instalacji, które nie zostały im wydane.

W projekcie znalazł się także katalog przypadków, w których prowadzący instalacje jest zobowiązany do zmiany zezwolenia. Konieczność doprecyzowania przesłanek do dokonania zmian zezwolenia wynika po części z regulacji Komisji dotyczących przepisów określających sposób monitorowania wielkości emisji, a po części jest wynikiem doświadczeń zebranych na podstawie obowiązującej ustawy, która takiego katalogu przesłanek nie przewiduje. Wielu uczestników systemu realizuje sposób monitorowania wielkości emisji ustalony w oparciu o nieobowiązujące przepisy prawne, w sytuacji gdy od 2007 r. na poziomie prawa unijnego i od 2008 r. w prawie wewnętrznym obowiązują inne normy w tym zakresie. Regulacje dotyczące przesłanek zmiany zezwolenia uzupełniają przepisy przejściowe nakazujące prowadzącym instalacje, posiadającym ważne zezwolenia na uczestnictwo w systemie, wystąpienie z wnioskiem o zmianę zezwoleń w zakresie sposobu monitorowania wielkości emisji w ciągu 30 dni od wejścia ustawy w życie.

Przepisy projektu ustawy wskazują ponadto na termin od dnia zdarzenia, w jakim należy wystąpić do organu właściwego z wnioskiem o zmianę zezwolenia. Termin 30 dni zdaniem ustawodawców jest wystarczający do poprawnego opracowania przez prowadzącego instalacje wniosku o zmianę zezwolenia.

W kolejnych artykułach zostały zawarte przepisy dotyczące określenia zasad postępowania w przypadku: podziału instalacji, zbycia instalacji oraz przypadku gdy instalacja przestała spełniać przesłanki uczestnictwa w systemie. W przypadku zbycia instalacji nabywca jest zobowiązany do zawiadomienia Krajowego ośrodka o zaistniałym fakcie w ciągu 14 dni od nabycia instalacji. Jednocześnie nabywca musi wystąpić do właściwego organu o zmianę zezwolenia w zakresie zmiany prowadzącego instalację.

W przypadku podziału instalacji objętej systemem każda z powstałych instalacji musi posiadać zezwolenie, jeżeli wszystkie z powstałych instalacji spełniają przesłanki uczestnictwa w systemie. Prowadzący te instalacje występują z wnioskiem o zmianę lub o nowe zezwolenie do organu właściwego w terminie 21 dni od dnia podziału. W tej sytuacji powstaje również potrzeba określenia liczby uprawnień do emisji, jakimi będą dysponowały

utworzone w wyniku podziału instalacje. Przyjęto założenie, że kluczowe znaczenie będzie miała w tym względzie wola prowadzących instalacje powstałe w wyniku podziału. Na podstawie oświadczenia złożonego przez prowadzących instalacje, organ określi w zezwoleniach liczbę uprawnień do emisji przyznanych instalacjom na czas do końca okresu rozliczeniowego. Ustawa zastrzega jednak, że łączna liczba uprawnień do emisji przyznanych instalacjom powstałym w wyniku podziału nie może być większa od liczby uprawnień do emisji przyznanych instalacji przed jej podziałem.

Niezmiernie ważną zmianą w stosunku do obowiązujących przepisów jest wprowadzenie przepisów regulujących sposób wykorzystania uprawnień do emisji pozostałych po likwidowanych instalacjach (w przypadku gdy instalacja objęta systemem przestała spełniać przesłanki objęcia systemem lub gdy wielkość emisji określona w raporcie w poprzednim roku okresu rozliczeniowego wyniosła zero). Przyjęto założenie, że jeżeli instalacja przestała spełniać przesłanki objęcia systemem, uprawnienia do emisji przyznane jej w krajowym planie lub zezwoleniu niewydane na rachunek prowadzącego tą instalację zasilają krajową rezerwę. Ustawa odnosi się również do zezwoleń wydanych tym instalacjom. Organ właściwy do wydania zezwolenia stwierdza w tym przypadku wygaśnięcie zezwolenia udzielonego instalacji. Precyzyjne uregulowanie powyższych zagadnień zdaniem ustawodawcy jest warunkiem właściwego wypełniania obowiązku rozliczania wielkości emisji, eliminowania z obrotu prawnego bezprzedmiotowych decyzji administracyjnych oraz umożliwia zasilanie krajowej rezerwy uprawnień dodatkowymi uprawnieniami do emisji.

Również w projekcie ustawy znalazła się regulacja dotycząca sposobu wydawania zezwoleń podmiotom podejmującym realizację instalacji, które będą wytwarzały energię elektryczną przeznaczoną do sprzedaży osobom trzecim. Potrzeba stworzenia *lex specialis* w stosunku do ogólnych zasad wydawania zezwoleń wynika stąd, że w ślad za przyjętą przez Komisję Europejską interpretacją dotyczącą przesłanek przydziału nieodpłatnych uprawnień do emisji instalacjom sektora elektroenergetycznego w kolejnym okresie rozliczeniowym przydział nieodpłatnych uprawnień na zasadach określonych w art. 10c dyrektywy 2003/87/WE, będą mogły uzyskać jedynie te spośród instalacji, których proces inwestycyjny został fizycznie rozpoczęty przed dniem 31 grudnia 2008 r., które posiadają zezwolenia na uczestnictwo w systemie. Aby zatem umożliwić wszystkim podmiotom realizującym inwestycje, które zostaną ujęte w krajowym planie inwestycyjnym, w rozumieniu przepisów art. 10c dyrektywy 2003/87/WE, uzyskanie nieodpłatnych uprawnień do emisji projektowana regulacja zakłada możliwość ubiegania się przez te podmioty na etapie realizacji inwestycji o zezwolenie na

udział w systemie handlu uprawnieniami do emisji. Założenie to stanowi odstępstwo od ogólnej zasady, iż do systemu handlu może zostać włączona instalacja oddana do użytkowania. Zezwolenie udzielane podmiotom realizującym inwestycje w zakresie wytwarzania energii nie będzie uwzględniało przydziału uprawnień do emisji z uwagi na to, że do dnia oddania do użytkowania instalacja nie będzie prowadziła produkcji, a w ślad za tym nie będzie powodowała emisji gazów cieplarnianych. Przesłanką wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia będzie faktyczne rozpoczęcie procesu inwestycyjnego, związanego z podjęciem realizacji instalacji. Za dzień faktycznego rozpoczęcia procesu inwestycyjnego uznaje się dzień, jaki nastąpił przed dniem 31 grudnia 2008 r., w którym rozpoczęto budowę, poprzez podjęcie prac przygotowawczych na terenie budowy. Warto także podkreślić, iż pojęcie: „prac przygotowawczych” powinno być rozumiane w sposób narzucony przez przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623). Wydanie zezwolenia na uczestnictwo w systemie będzie następowało w oparciu o przepisy dotyczące wydawania zezwoleń dla instalacji istniejących. Przydział uprawnień dla tego rodzaju instalacji zostanie dokonany na wniosek prowadzącego instalację, który w terminie 14 dni od rozpoczęcia eksploatacji ma wystąpić do właściwego organu o zmianę w tym zakresie wydanego wcześniej zezwolenia.

W kolejnym rozdziale zostały uregulowane odrębnie zasady dotyczące określenia monitorowania i rozliczania wielkości emisji przez operatorów statków powietrznych i prowadzących instalacje oraz część wspólna przepisów. Operatorzy statków powietrznych składają do ministra właściwego do spraw środowiska wnioski o zatwierdzenie planu monitorowania wielkości emisji i planu monitorowania liczby tonokilometrów pochodzących z wykonywanych operacji lotniczych.

Należy podkreślić, że zarówno zakres informacji zawartych w obu planach monitorowania, jak i sam układ tych planów operator statku powietrznego zastosuje wprost decyzję Komisji nr 2007/589/WE z dnia 18 lipca 2007 r. ustanawiającą wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Zabieg ten jest konieczny do wprowadzenia z uwagi na bardzo precyzyjny techniczny charakter obu planów. Mając na uwadze również fakt, że wejście w życie projektowanej ustawy planowane jest na kwiecień 2011 r., a do końca 2011 r. zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Komisja jest zobowiązana do wydania rozporządzenia ws. monitorowania i raportowania oraz w sprawie weryfikacji i akredytacji

jednostek uprawnionych, w przypadku operatorów statków powietrznych odesłano wprost do decyzji Komisji. Na podstawie planu monitorowania liczby tonokilometrów operator statku powietrznego przygotowuje raport dotyczący liczby tonokilometrów pochodzących z operacji lotniczych, który będzie stanowił podstawę wniosku o przydział nieodpłatnych uprawnień do emisji. Raport dotyczący liczby tonokilometrów przygotowuje się raz na cały okres rozliczeniowy. Na podstawie planu monitorowania wielkości emisji operator statku powietrznego przygotowuje raport i na jego podstawie corocznie rozlicza wielkość emisji pochodzącą z operacji lotniczych. Raport z monitorowania wielkości emisji oraz raport o liczbie tonokilometrów pochodzących z wykonanych operacji lotniczych podlega weryfikacji przez jednostki uprawnione. Ponadto zgodnie z decyzją Komisji nr 2007/589/WE z dnia 18 lipca 2007 r. ustanawiającą wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, operator statku powietrznego jest obowiązany dokonywać przeglądu planu monitorowania wielkości emisji przed rozpoczęciem każdego okresu rozliczeniowego.

Prowadzący instalację, który posiada zezwolenie, jest obowiązany do monitorowania emisji oraz do rozliczania wielkości emisji. Zgodnie z art. 57 prowadzący instalację jest obowiązany sporządzić plan monitorowania wielkości emisji. Plan monitorowania podlega zatwierdzeniu w zezwoleniu. Prowadzący instalację jest również obowiązany do zmiany planu monitorowania we wskazanych w projekcie ustawy przypadkach. Jeżeli prowadzący instalację nie posiada wymaganego zezwolenia, w którym zatwierdzony jest także plan monitorowania, na podstawie przepisu art. 72 projektu ustawy podlega karze pieniężnej w wysokości 50 000 euro. Ponadto jeżeli prowadzący instalację na podstawie zatwierzonego planu monitorowania nie sporządził raportu z wielkości emisji, nie poddał go weryfikacji i ostatecznie nie złożył do KOBIZE, na podstawie art. 70, podlega karze pieniężnej w wysokości 10 000 euro.

Ważnym ograniczeniem związanym ze sposobem rozliczenia wielkości emisji przez prowadzących instalacje jest pozbawienie ich możliwości wykorzystania do tego celu uprawnień do emisji wydanych operatorom statków powietrznych. Chociaż uprawnienia wydawane operatorom statków powietrznych będą wyrażały to samo uprawnienie (prawo do wyemitowania 1 Mg CO₂), będą posiadały właściwości dystynktywne (odmienne oznaczenie tego typu jednostek w skonsolidowanym systemie rejestrów). Ograniczenie to stanowi transpozycję przepisu dyrektywy 2008/101/WE.

Prowadzący instalację i operator statku powietrznego jest obowiązany do rozliczenia wielkości emisji na podstawie raportu o wielkości emisji sporządzanego za poprzedni rok okresu rozliczeniowego. Rozliczenie wielkości emisji następuje poprzez umorzenie liczby uprawnień do emisji odpowiadającej wielkości zweryfikowanej emisji. Umorzenie uprawnień do emisji następuje za pośrednictwem rachunku operatora statku powietrznego lub rachunku instalacji w Krajowym rejestrze. Przepisy zobowiązują prowadzącego instalację, zarządcę oraz operatora statku powietrznego do umorzenia uprawnień w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku.

Projekt ustawy dopuszcza możliwość weryfikacji raportów przez uprawnione jednostki w zakresie zgodności informacji zawartych w raporcie ze stanem faktycznym. Ustawa pozbawia zatem możliwości weryfikacji raportów wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Jednostki uprawnione do weryfikacji raportów są akredytowane przez Polskie Centrum Akredytacji.

Prowadzący instalację, zarządca lub operator statku powietrznego jest zobowiązany do składania zweryfikowanego raportu z wielkości emisji do Krajowego ośrodka w terminie do dnia 31 marca każdego roku. Termin 31 marca jest ostatecznym terminem dla państwa członkowskiego na zapewnienie, że do tej daty raporty składane przez prowadzących instalacje zostaną zweryfikowane jako zadowalające. Oznacza to, że państwo może w przepisach krajowych ustalić sposób oceny zweryfikowanego raportu, jak również wyegzekwowanie od prowadzącego instalację złożenie takiego raportu. W ramach oceny, o której np. mowa w art. 62 ust. 4, Krajowy ośrodek będzie dokonywać agregacji danych wynikających ze zweryfikowanych raportów przekazanych przez prowadzących instalacje, zarządców oraz operatorów statków powietrznych.

Ustawa wprowadza nowy obowiązek po stronie Krajowego ośrodka. Będzie on dokonywał oceny zweryfikowanych raportów pod względem kompletności zawartych w nim danych, poprawności przeprowadzonych obliczeń oraz zgodności zawartych w nim ustaleń z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu w sprawie sposobu monitorowania wielkości emisji substancji objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji i z zatwierdzonym planem monitorowania wielkości emisji. W przypadku gdy z oceny Krajowego ośrodka wyniknie, że zweryfikowany raport jest niekompletny, niepoprawny lub niezgodny z zakresem określonym w planie monitorowania, Krajowy ośrodek zwraca się do

prowadzącego instalacje lub operatora statku powietrznego o usunięcie naruszeń w określonym terminie.

W przypadku gdy Krajowy ośrodek nie uzyska wystarczających wyjaśnień od prowadzącego instalacje albo nie zostanie dochowany wyznaczony termin do ich udzielenia, Krajowy ośrodek występuje z wnioskiem o kontrolę wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w stosunku do tego prowadzącego instalację. Jeśli kontrola wykaże nieprawidłowości, które miały wpływ na ustalenie wielkości emisji, wojewódzki inspektor wyda decyzję określającą wielkość rzeczywistej emisji w roku, którego dotyczy raport. Ustalenia decyzji będą stanowiły podstawę dokonania przez Krajowy ośrodek wpisu w Krajowym rejestrze w zakresie wielkości rzeczywistej emisji.

Wprowadzenie podstaw prawnych do przeprowadzenia oceny zweryfikowanych raportów z emisji jest uzasadnione tym, że na gruncie obowiązującej ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji podobnych uprawnień nie posiada. Tymczasem kilkuletnia praktyka związana z analizą treści przedkładanych raportów z emisji wskazuje, że w niektórych przypadkach powstawały uzasadnione zastrzeżenia co do ich treści oraz wyniku weryfikacji raportów. Jednocześnie KASHUE pozbawiony był możliwości kontroli raportów, a podejmowane przez niego próby doprowadzenia do usunięcia stwierdzonych uchybień nie miały podstaw formalnych. Proponowane w ustawie uregulowania mają usunąć luki występujące na gruncie obowiązującej ustawy w zakresie upoważnienia do wykonywania kontroli co do przedkładanych raportów przez podmioty administrujące systemem. Z uwagi na konieczność pilnego zatwierdzenia planów monitorowania dla operatorów statków powietrznych i monitorowania przez nich wielkości emisji dwutlenku węgla, zrezygnowano z wprowadzenia delegacji dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze aktu wykonawczego do ustawy sposobu monitorowania wielkości emisji pochodzących z operacji lotniczych oraz sposobu monitorowania liczby tonokilometrów pochodzących z wykonywanych operacji lotniczych. W ślad za tym przyjęto założenie, że w przedmiotowych sprawach będą stosowane wprost decyzje Komisji Europejskiej tj. decyzja Komisji nr 2007/589/WE z dnia 18 lipca 2007 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, oraz zmieniająca ją decyzja Komisji nr 2009/339/WE z dnia 16 kwietnia 2009 r. zmieniająca decyzję nr 2007/589/WE w zakresie włączenia wytycznych dotyczących monitorowania

i sprawozdawczości w odniesieniu do emisji oraz danych dotyczących tonokilometrów związanych z działalnością lotniczą. Biorąc pod uwagę treść przedmiotowych decyzji należy uznać, że zawierają one normy, które mają charakter powszechnie obowiązujący, formułują w precyzyjny sposób prawa i obowiązki podmiotów, do których mają zastosowanie i w świetle tego spełniają kryteria skutku bezpośredniego. Projektodawcy nie widzą zatem przeszkód wobec bezpośredniego odwołania się do postanowień przedmiotowych decyzji KE, które będą podstawą oceny przez organy państwa wniosków operatorów statków powietrznych o zatwierdzenie planów monitorowania. Takie podejście jest zgodne z „Wytycznymi polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym.”

Dodatkowo zastosowane w ustawie rozwiązanie jest optymalne z uwagi na opóźnienia w transpozycji dyrektywy 2008/101/WE i umożliwią bezzwłoczną realizację zadań organów państwa i załatwianie wniosków operatorów statków powietrznych bez konieczności oczekiwania na wydanie aktu wykonawczego do ustawy.

Podobne rozwiązanie jak w przypadku zatwierdzania planów monitorowania operatorów statków powietrznych przyjęto dla nowych rodzajów instalacji objętych systemem po roku 2012. Przy zatwierdzaniu planów monitorowania wielkości emisji z tych instalacji w wydawanych zezwoleniach na uczestnictwo w systemie będą stosowane wprost postanowienia wspomnianej decyzji Komisji Europejskiej. Jedynie dla instalacji już objętych systemem będzie miał zastosowanie dotychczasowy model ustalania sposobu monitorowania wielkości emisji, tj. poprzez odwołanie się do przepisów aktu wykonawczego do ustawy, który przenosi do polskiego systemu prawa postanowienia decyzji Komisji nr 2007/589/WE. Projektowana ustawa proponuje w tym zakresie utrzymanie w mocy rozporządzenia Ministra Środowiska wydanego na podstawie delegacji zawartej w art. 41 dotychczasowej ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 września 2008 r. w sprawie sposobu monitorowania wielkości emisji substancji objętych wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji (Dz. U. Nr 183, poz. 1142) w pełni transponuje postanowienia obowiązującej decyzji KE dotyczącej sposobu monitorowania wielkości emisji. Dodatkowo znaczna część prowadzących instalacje już pod rządami obowiązującej ustawy dostosowała sposób monitorowania wielkości emisji do wymagań rozporządzenia z 2008 r. Zmiana podstaw prawnych dotyczących sposobu monitorowania wielkości emisji z instalacji nie wydaje się być zasadna również z tego

powodu, że w świetle art. 14 dyrektywy 2009/29/WE wkrótce materia ta będzie regulowana przepisami przygotowywanego obecnie rozporządzenia Komisji Europejskiej, które zastąpi obowiązujące dotąd decyzje Komisji nr 2007/589/WE i nr 2009/339/WE. Rozporządzenie to ma zostać przyjęte najpóźniej do dnia 31 grudnia 2011 r. W świetle tego wprowadzanie na okres niespełna roku odmiennych podstaw prawnych regulujących sposób monitorowania wielkości emisji z instalacji może narazić na szwank zasadę pewności prawa i z tego względu nie wydaje się być uzasadnione.

Prowadzący instalacje należące do tego samego rodzaju działalności mogą do końca roku 2012 tworzyć grupy instalacji, jednocześnie powołując zarządcę. Wniosek o utworzenie grupy instalacji prowadzący instalacje przedkłada ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Następnie minister ten przedstawia swoje stanowisko w sprawie wniosku o utworzenie grupy Komisji Europejskiej. W przypadku zgłoszenia przez Komisję Europejską zastrzeżeń do wniosku o utworzenie grupy, minister właściwy do spraw środowiska wzywa prowadzących instalacje do uwzględnienia uwag Komisji Europejskiej w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania, a następnie przekazuje Komisji Europejskiej poprawiony wniosek. W przypadku wydania przez Komisję Europejską decyzji o braku zastrzeżeń do wniosku, minister właściwy do spraw środowiska wydaje decyzję o utworzeniu grupy instalacji objętych systemem. Prawo powoływania grup instalacji wygaśnie z końcem bieżącego okresu rozliczeniowego, z uwagi na to, że zmieniona dyrektywa 2003/87/WE nie dopuszcza do tworzenia i utrzymywania grup instalacji w kolejnych okresach rozliczeniowych. Dlatego też w przepisach przejściowych wprowadzono przepis wskazujący, że grupy instalacji utworzone przez prowadzących instalacje mogą działać do dnia 31 grudnia 2012 r., ale rozliczenie wielkości emisji za rok 2012 zarządca grupy instalacji lub odpowiednio prowadzący instalacje wchodzące w skład grupy mogą dokonać do dnia 30 kwietnia 2013 r.

Podobnie jak na gruncie dotychczasowych przepisów, ustawa wprowadza możliwość wykorzystania przez prowadzących instalacje jednostek redukcji emisji i jednostek poświadczonej redukcji emisji do rozliczania wielkości emisji. Do celów rozliczenia nie będą mogły zostać użyte jednostki uzyskane w wyniku:

- 1) realizacji działań inwestycyjnych polegających na budowie obiektów jądrowych;
- 2) użytkowania i zmian użytkowania gruntu;
- 3) prowadzenia gospodarki leśnej.

Ograniczenia te formułuje wprost dyrektywa 2003/87/WE. Dodatkowo prawo wykorzystania wyżej wymienionych jednostek jest poddane ograniczeniom ilościowym. W odniesieniu do prowadzących instalacje ograniczenie to wynika z rozporządzenia RM przyjmującego KRPU na dany okres rozliczeniowy. W przypadku operatorów statków powietrznych procentową wartość jednostek CER i ERU możliwych do wykorzystania w związku z rozliczeniem wielkości emisji za 2012 r. określają wprost przepisy projektowanej ustawy, natomiast po 2012 r. będą obowiązywały wartości określone przez Komisję Europejską.

Liczba jednostek redukcji emisji oraz jednostek poświadczonej redukcji emisji, którą operator statku powietrznego może wykorzystać w celu rozliczenia wielkości emisji: za rok 2012, wynosi nie więcej niż 15 % liczby uprawnień do emisji dla operatora statku powietrznego przyznanych na ten rok, a za każdy rok w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., zostanie określony na poziomie nie niższym niż 1,5 % i zostanie ogłoszony przez ministra właściwego do spraw środowiska, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Liczba lub procentowy udział jednostek redukcji emisji oraz jednostek poświadczonej redukcji emisji, które prowadzący instalację będzie mógł wykorzystać do rozliczenia wielkości emisji w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., zostanie określony na podstawie przepisów art. 11a dyrektywy 2003/87/WE i nie jest możliwy do podania obecnie.

Projektowana ustawa nakłada na Krajowy ośrodek obowiązek sporządzania wykazów prowadzących instalacje albo operatorów statków powietrznych, którzy nie dopełnili określonych obowiązków wprowadzonych ustawą. Wykazy te będą przygotowywane corocznie z upływem określonych ustawą terminów wykonania obowiązków przez uczestników systemu. Wykazy te będą przekazywane właściwym wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska, aby na ich podstawie podjęli działania w kierunku wymierzenia kar pieniężnych przewidzianych za określone uchybienia.

Wykaz operatorów statków powietrznych, którzy nie złożyli wniosków o zatwierdzenie planów monitorowania, co roku przygotowuje również minister właściwy do spraw środowiska. Wykaz ten zostanie przedstawiony właściwym wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska, którzy na jego podstawie podejmą postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przewidzianej ustawą.

Kolejny rozdział zawiera przepisy dotyczące kar pieniężnych. Dyrektywa 2003/87/WE wymaga, aby państwa członkowskie wprowadziły do krajowych systemów prawnych kary,

które będą stosowane w przypadkach naruszeń przepisów ustanowionych w celu transpozycji powołanej dyrektywy. Kary powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Jednocześnie przepis art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE określa wysokość jednostkowej stawki w razie nierozliczenia polegającego na umorzeniu przez prowadzącego instalację (oraz operatora statku powietrznego) liczby uprawnień do emisji, która odpowiada wielkości zweryfikowanej emisji z instalacji (lub operacji lotniczych); stawka ta wynosi równowartość w złotych 100 euro za każdy nierozliczony Mg dwutlenku węgla. Przepisy zawarte w projektowanej ustawie wyczerpująco określają naruszenia, za które wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierza kary. Karę wymierza się za:

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

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska stwierdza przesłanki wymierzenia kary na podstawie ustaleń kontroli lub wykazów lub informacji przekazanych przez Krajowy ośrodek. Kary mają być odstraszające i proporcjonalne w zależności od rodzaju niedopełnionego obowiązku. Szczególnie istotne zdaniem projektodawców jest wprowadzenie kary za niezłożenie w terminie zweryfikowanego raportu o wielkości emisji za rok poprzedni. Dokument ten zawiera podstawowe informacje dotyczące funkcjonowania systemu, warunkuje prawidłowe i terminowe wykonanie obowiązku rozliczenia emisji, wskazując liczbę uprawnień do emisji podlegających umorzeniu. Brak wykonania tego obowiązku uniemożliwia skuteczne egzekwowanie innych obowiązków prowadzących instalacje i operatorów statków powietrznych.

Odmienne od powyższych rodzaj kary i postępowanie w sprawie jej nałożenia obowiązuje w stosunku do operatora statku powietrznego, który pomimo tego, że został już ukarany, nie złożył wniosku o zatwierdzenie planu monitorowania wielkości emisji. W takiej sytuacji Komisja Europejska, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska, może wydać zakaz prowadzenia operacji lotniczych przez wskazanego operatora. Przepisy ustawy, regulując tylko część tej problematyki, koncentrują się na ustaleniu postępowania na etapie

krajowym oraz wyznaczeniu właściwych organów krajowych do prowadzenia tego postępowania i współdziałaniu w jego toku. Pozostałe kwestie regulować będzie akt prawny Komisji Europejskiej. Zgodnie z jego projektem, ma on dotyczyć charakteru zakazu, kompetencji i obowiązków zarówno Komisji Europejskiej, jak i władz państwa członkowskiego, a także szczegółowych kwestii proceduralnych.

W kolejnym rozdziale zostały określone przepisy zmieniające przepisy obowiązujące, wynikające z niniejszego aktu normatywnego. W ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska zostało dodane nowe zadanie wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska związane z wykonywaniem przez Krajowy ośrodek kontroli raportów o wielkości emisji. W przypadku nieuzyskania wystarczających wyjaśnień od prowadzącego instalację lub operatora statku powietrznego co do stwierdzonych nieprawidłowości, wojewódzcy inspektorzy zostaną zobligowani do przeprowadzenia kontroli, w wyniku której może zostać wydana decyzja ustalająca wielkość rzeczywistej emisji. Została także uchylona delegacja do wydania rozporządzenia dotyczącego określenia kosztów weryfikacji.

Zmiany w przepisach obowiązujących dotyczą ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. W ustawie tej czynności prawne państwowych osób prawnych związane z zarządzaniem uprawnieniami do emisji, jednostkami poświadczonej redukcji emisji, jednostkami redukcji emisji wyłączono spod obowiązku uzyskania zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

Wprowadzono również zmiany do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska dotyczące nowych zasad wnoszenia opłat za wprowadzanie pyłów i gazów do powietrza oraz określono przepisy dotyczące finansowania Krajowego ośrodka. W ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko rozszerzono katalog informacji o środowisku udostępnianych w trybie tej ustawy o zakres informacji dostępnych w dokumentach wynikający z niniejszej ustawy.

W celu zapewnienia spójności pomiędzy materiały projektowanej ustawy i obowiązującą ustawą o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji proponuje się wprowadzenie zmian w ustawie o systemie zarządzania. Zmiany dotyczą rozszerzenia katalogu zadań Krajowego ośrodka bilansowania i zarządzania emisjami o pakiet zadań związanych z administrowaniem systemem handlu uprawnieniami do emisji, wprowadzenie zmiany nazwy Krajowego rejestru, w taki sposób aby nazwa odzwierciedlała kategorie jednostek utrzymywanych w rejestrze. Zgodnie z definicją ustawową pojęcie „jednostki

Kioto” nie obejmuje kategorii „uprawnień do emisji”, stąd uznano za właściwe wprowadzenie odpowiedniej zmiany nazwy rejestru.

Zmiany w ustawie o systemie zarządzania dotyczą także nałożenia na ministra właściwego do spraw środowiska obowiązku corocznego przedkładania Radzie Ministrów informacji o realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz z ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji dotyczących systemu handlu uprawnieniami do emisji wraz z wykazem kosztów przeznaczonych na realizację tych zadań. Zadania z zakresu zarządzania emisjami zaczynają odgrywać istotną rolę dla planowania i realizacji polityki państwa, stąd uznano za właściwe wprowadzenie obowiązku regularnego informowania Rady Ministrów o przebiegu realizacji tych zadań oraz o kosztach z nimi związanych.

W świetle powyższego zestawienia zmian proponowanych w ustawie o systemie zarządzania emisjami Krajowemu ośrodkowi proponuje się powierzyć następujący zakres zadań związanych z administrowaniem systemem handlu uprawnieniami do emisji:

- 1) administrowanie systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, a w szczególności:
 - a) prowadzenie, w formie elektronicznej, bazy danych, zawierającej informacje o instalacjach objętych systemem, niezbędne do opracowania projektu krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji dla instalacji objętych systemem oraz wykazu o którym mowa w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia ... o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz monitorowania sposobu wywiązania się przez prowadzących instalacje z obowiązków związanych z uczestnictwem w systemie,
 - b) prowadzenie, w formie elektronicznej, bazy danych, zawierającej informacje o operatorach statków powietrznych wykonujących operacje lotnicze objęte systemem oraz niezbędne do monitorowania sposobu wywiązania się przez operatorów statków powietrznych z obowiązków związanych z uczestnictwem w systemie,
 - c) opiniowanie planów monitorowania, o których mowa w art. 52 ust. 1 ustawy z dnia ... o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych,
 - d) zbieranie danych i opracowywanie analiz dotyczących systemu,

- e) opracowywanie projektu krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji dla instalacji objętych systemem oraz wykazu, o którym mowa w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia ... o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych,
- f) opracowywanie sprawozdań dotyczących systemu w zakresie uczestnictwa w systemie instalacji i operatorów statków powietrznych,
- g) udzielanie wyjaśnień, opracowywanie materiałów informacyjnych i szkoleniowych oraz prowadzenie szkoleń dotyczących funkcjonowania systemu,
- h) współpraca z organami administracji publicznej w zakresie związanym z funkcjonowaniem systemu oraz realizacją zobowiązań międzynarodowych w zakresie systemu,
- i) prowadzenie wykazu jednostek uprawnionych do weryfikacji raportów określonych w ustawie z dnia ... o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych sporządzanych przez operatorów statków powietrznych i prowadzących instalacje,
- j) prowadzenie aukcji uprawnień do emisji,
- k) opiniowanie na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska, projektów aktów prawnych i dokumentów dotyczących funkcjonowania systemu,
- l) sporządzanie wykazów prowadzących instalacje oraz operatorów statków powietrznych, którzy naruszyli obowiązki związane z uczestnictwem w systemie i przekazywanie ich ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Zasadność powierzenia KOBIZE zadań związanych z opracowywaniem materiałów informacyjnych i prowadzeniem szkoleń wynika stąd, że podmiot ten posiada specjalistyczną wiedzę z zakresu zasad funkcjonowania systemu, jako jednostka wyznaczona do prowadzenia rejestru uprawnień oraz administrowania w zakresie związanym z monitorowaniem i weryfikacją emisji, oraz monitoruje zmiany w zasadach dotyczących funkcjonowania systemu i dzięki temu jest najlepiej przygotowany do upowszechniania wiedzy w tym zakresie wśród pracowników organów administracji publicznej, prowadzących instalacje i operatorów statków powietrznych. Z kolei zadania KOBIZE w zakresie zbierania danych i opracowywania analiz ma podstawę w następujących materialnych przepisach projektu ustawy:

- 1) art. 67 – wskazuje na obowiązek przekazywania do Ministra Środowiska wykazów prowadzących instalacje i operatorów statków powietrznych;

- 2) art. 12 – mówi o zbieraniu i ocenie informacji, na podstawie których jest opracowywany krajowy plan;
- 3) art. 20 – określa, że prowadzący instalacje, które zostaną objęte systemem od dnia 1 stycznia 2013 r., przekazują do Krajowego ośrodka informacje o wielkości emisji za lata 2005 – 2009, które to informacje są przedmiotem oceny pod względem kompletności zawartych w nich danych oraz poprawności przeprowadzonych obliczeń. Dodatkowo potrzeba opracowania zestawień informacji i raportów z zakresu systemu handlu uprawnieniami do emisji przez KOBIZE może być wynikiem skonkretyzowania takiej potrzeby w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Środowiska na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.

W przepisach przejściowych i końcowych znalazł się cały katalog przepisów związanych z uchynieniem obowiązującej ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. Nr 281, poz. 2784 oraz z 2008 r. Nr 199, poz. 1227).

W projekcie ustawy przewidziano możliwość zmiany rozporządzenia w sprawie przyjęcia krajowego planu. Zmiana taka będzie mogła być dokonana, jeżeli będzie uzasadniona względami gospodarczymi oraz bezpieczeństwem energetycznym państwa.

W przepisach przejściowych zawarto również regulacje dotyczące operatorów statków powietrznych, którzy do systemu zostaną włączeni od dnia 1 stycznia 2012 r. Operator statku powietrznego na okres rozliczeniowy rozpoczynający się od dnia 1 stycznia 2012 r. i na okres rozliczeniowy rozpoczynający się od dnia 1 stycznia 2013 r. powinien złożyć do ministra właściwego do spraw środowiska, niezwłocznie po dniu wejścia w życie ustawy, wniosek o przyznanie uprawnień do emisji. Wniosek o przyznanie uprawnień do emisji podlega opłacie rejestracyjnej w wysokości stanowiącej równowartość 100 euro. We wniosku oprócz informacji o operatorze powinny zostać zawarte zweryfikowane dane dotyczące liczby tonokilometrów odnoszącej się do operacji lotniczych objętych systemem wykonanych w 2010 r. Weryfikacji danych o liczbie tonokilometrów odnoszącej się do operacji lotniczych objętych systemem wykonanych w 2010 r. może dokonywać podmiot, który uzyskał uprawnienie do weryfikacji tych danych w państwie członkowskim Unii Europejskiej. Listę podmiotów uprawnionych do weryfikacji danych prowadzi, na podstawie wniosków tych

podmiotów, Krajowy ośrodek. Wymóg ten wprowadzono w celu umożliwienia operatorom statków powietrznych, przypisanych Polsce jako państwu administrującemu, dokonania weryfikacji rocznych raportów, które z kolei stanowią podstawę do uzyskania bezpłatnych uprawnień do emisji na lata 2012 – 2020. Termin przekazania przez ministra właściwego do spraw środowiska wniosków o przyznanie uprawnień do emisji do Komisji Europejskiej upływa w dniu 30 czerwca 2011 r.

Ponadto operator statku powietrznego, który wykonywał operacje lotnicze w roku 2010, przedkłada Krajowemu ośrodkowi zweryfikowane dane o wielkości emisji za rok 2010, w formie pisemnej i postaci elektronicznej, niezwłocznie po dniu wejścia w życie ustawy. Informacje o wielkości emisji nie są jednak podstawą do dokonywania przez operatora statku powietrznego rozliczenia wielkości emisji za rok 2010 i 2011 w rozumieniu przepisów ustawy. Obowiązek rozliczania wielkości emisji przez operatora statku powietrznego powstaje w pierwszym roku, kiedy emisja z operacji lotniczych wykonywanych przez niego jest objęta systemem, a więc od roku 2012.

Operator statku powietrznego jest obowiązany złożyć wnioski o zatwierdzenie planów monitorowania w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, chyba że wnioski o zatwierdzenie planów monitorowania wielkości emisji i planów monitorowania liczby tonokilometrów pochodzących z wykonanych operacji lotniczych zostały już złożone.

Powyższa regulacja jest więc istotnym usprawnieniem dla operatorów statków powietrznych, która umożliwia im pozyskanie bezpłatnych uprawnień do emisji i tym samym zachowanie konkurencyjności.

Reasumując, celem ustawy jest ujednolicenie i doprecyzowanie przepisów implementujących dyrektywę 2003/87/WE wraz z jej zmianami, dotyczących funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji. Ustawa wykorzystuje sześciolateńskie doświadczenia w zakresie funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji w Polsce. Celem ustawy jest również stworzenie podstaw prawnych włączenia do systemu operacji lotniczych wykonywanych przez operatorów statków powietrznych.

Nie ma alternatywy wobec uchwalenia projektowanej ustawy. Polska jako państwo członkowskie powinna przenieść do krajowego porządku prawnego postanowienia wynikające ze zmiany dyrektywy 2003/87/WE opublikowanej w dyrektywie 2008/101/WE nie później niż do dnia 2 lutego 2010 r., a przepisy zawarte w art. 9a ust. 2 i art. 11 dyrektywy 2009/29/WE – nie później niż do dnia 31 grudnia 2009 r.

W projekcie zaproponowano, aby ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia. Taki termin jej wejścia w życie jest podyktowany pilną koniecznością implementowania przepisów Unii Europejskiej i umożliwienia operatorom statków powietrznych otrzymanie bezpłatnych uprawnień. Taki termin jest niezbędny, aby prowadzący instalacje mogli uzyskać zezwolenia, o których mowa w art. 50 projektowanej ustawy. Brak podstawy prawnej dla marszałków do wydania zezwoleń spowoduje uznanie tych podmiotów za instalacje nowe, które o bezpłatne uprawnienia do emisji na okres rozliczeniowego 2013 – 2020 będą musiały ubiegać się z zarządzanej przez Komisję ogólnounijną rezerwy lub zakupić całość uprawnień do emisji. Ponadto większość projektowanych regulacji dotyczących obowiązków nakładanych na prowadzących instalacje jest taka sama, jak regulacje znajdujące się w obowiązującej ustawie z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji. Obowiązki te nie będą dla nich zatem nowymi obowiązkami, do których powinni mieć czas się dostosować.

W art. 96 projektu zaproponowano zatem by ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia. Nadanie przepisowi normatywnemu wskazanej treści jest uzasadnione ważnym interesem państwa, a zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją z tym w sprzeczności.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 4 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337) – z chwilą przekazania projektu ustawy do uzgodnień międzyresortowych został on zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej. Zgodnie z trybem określonym w ww. ustawie nie wpłynęło żadne zgłoszenie podmiotu zainteresowanego wzięciem udziału w pracach nad projektem ustawy.

Projekt ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych nie wymaga notyfikacji przepisów technicznych zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Wstępna ocena zgodności z prawem unijnym projektu ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw:

- 1) 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we

Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, str. 32; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 631);

- 2) 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE L 338 z 13.11.2004, str. 18);
- 3) 2008/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 8 z 13.01.2009, str. 3);
- 4) 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 63) w zakresie dotyczącym art. 1 pkt 10 i pkt 13.

Projekt ustawy zapewni wykonanie następujących decyzji:

- 1) nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE L 49 z 19.02.2004, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 8, str. 57);
- 2) Komisji nr 2005/166/WE z dnia 10 lutego 2005 r. ustanawiającej zasady wykonania decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 280/2004/WE dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie i wykonania Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE L 55 z 1.03.2005, str. 57);
- 3) Komisji nr 2006/780/WE z dnia 13 listopada 2006 r. w sprawie zapobiegania podwójnemu liczeniu redukcji emisji gazów cieplarnianych w ramach wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w przypadku projektów realizowanych w ramach Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE L 316 z 16.11.2006, str. 12);

- 4) Komisji nr 2007/589/WE z dnia 18 lipca 2007 r. ustanawiającą wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 229 z 31.08.2007, str. 1), zmienianą decyzją Komisji nr 2009/339/WE z dnia 16 kwietnia 2009 r. zmieniającą decyzję 2007/589/WE w zakresie włączenia wytycznych dotyczących monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do emisji oraz danych dotyczących tonokilometrów związanych z działalnością lotniczą (Dz. Urz. UE L 103 z 23.04.2009, str. 10) oraz decyzją nr 2010/345/UE z dnia 8 czerwca 2010 r. zmieniającą decyzję 2007/589/WE w celu uwzględnienia wytycznych dotyczących monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych w związku z wychwytywaniem, transportem i geologicznym składowaniem dwutlenku węgla (Dz. Urz. UE L 155 z 22.06.2010, str. 34);
- 5) Komisji nr 2009/450/WE z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowej interpretacji rodzajów działalności lotniczej wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 149 z 16.06.2009, str. 69).

W zakresie swojej regulacji projekt ustawy umożliwia wykonanie:

- 1) rozporządzenia Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 386 z 29.12.2004, str. 1, z późn. zm.);
- 2) rozporządzenia Komisji (UE) nr 920/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 270 z 14.10.2010, str. 1);
- 3) rozporządzenia Komisji (WE) nr 994/2008 z dnia 8 października 2008 r. w sprawie znormalizowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzją nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 271 z 11.10.2008, str. 3);
- 4) rozporządzenia Komisji (WE) nr 748/2009 z dnia 5 sierpnia 2009 r. w sprawie wykazu operatorów statków powietrznych, którzy wykonywali działalność lotniczą

wymienioną w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE, poczynając od dnia 1 stycznia 2006 r. ze wskazaniem administrującego państwa członkowskiego dla każdego operatora statków powietrznych (Dz. Urz. UE L 219 z 22.08.2009, str. 1, z późn. zm.);

- 5) rozporządzenia Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 302 z 18.11.2010, str. 1).

Projekt ustawy zmienia następujące ustawy:

- 1) z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287, z późn. zm.);
- 2) z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, z późn. zm.);
- 3) z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150, z późn. zm.);
- 4) 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.);
- 5) ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. Nr 130, poz. 1070, z późn. zm.).

Projekt ustawy jest zgodny z prawem wspólnotowym. Dnia 23 lipca 2010 r. projekt ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, wraz z załącznikami (uzasadnienie, ocena skutków regulacji, tabela zbieżności, odwrócona tabela zbieżności, protokół rozbieżności) został przekazany do Ministerstwa Spraw Zagranicznych z prośbą o przedłożenie Komitetowi do Spraw Europejskich. W związku z otrzymaniem informacji o pozytywnej opinii Departamentu Prawa Unii Europejskiej MSZ co do zgodności przekazanego projektu z prawem Unii Europejskiej uzgodniono, że nie zachodzi potrzeba rozpatrzenia tego projektu przez Komitet do Spraw Europejskich.

W dniu 31 marca 2010 r. projekt ustawy został rozpatrzony przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego i uzyskał pozytywną opinię.

Projekt ustawy nie zawiera regulacji, które powinny być zaopiniowane przez Komitet Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności. Krajowy rejestr lub inny rejestr państwa członkowskiego Unii Europejskiej jest prowadzony na zasadach określonych w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 916/2007 z dnia 31 lipca 2007 r. zmieniającym rozporządzenie Komisji (WE) nr 2216/2004 w sprawie ujednoliconego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz w rozporządzeniu Komisji nr 994/2008 z dnia 8 października 2008 r. w sprawie znormalizowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzją nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzeniu Komisji (UE) nr 920/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Przedmiotowy projekt ustawy odsyła do tych rozporządzeń.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Projekt ustawy dotyczy:

- 1) podmiotów gospodarczych prowadzących instalacje spełniające przesłanki objęcia ich systemem;
- 2) podmiotów gospodarczych – operatorów statków powietrznych wykonujących operacje lotnicze objęte systemem;
- 3) organów administracji publicznej – organy ochrony środowiska, do zadań których należy wydawanie decyzji administracyjnych – zezwoleń na udział w systemie, organy przeprowadzające kontrole w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska;
- 4) Krajowego ośrodka bilansowania i zarządzania emisjami;
- 5) wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska;
- 6) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 7) jednostek uprawnionych do weryfikacji rocznych raportów.

2. Konsultacje

Projekt ustawy, zgodnie z § 12 ust. 5 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), został poddany konsultacjom społecznym w ramach procedury legislacyjnej, trwającym od dnia 10 lutego do dnia 1 marca 2010. Przedmiotowy projekt został umieszczony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznych Ministerstwa Środowiska www.mos.gov.pl w dziale Prawo – projekty aktów prawnych – ustawy oraz został przekazany w ramach konsultacji społecznych do stowarzyszeń zrzeszających przedsiębiorców oraz związków zawodowych wskazanych poniżej:

- 1) Aeroklub Polski;
- 2) Agencja Rynku Energii;
- 3) BARIP – Rada Przedstawicieli Linii Lotniczych w Polsce;
- 4) Business Centre Club – Związek Pracodawców;
- 5) CERBUD Krajowe Zrzeszenie Producentów Materiałów Mineralnych;

- 6) Federacja Konsumentów;
- 7) Forum CO₂ Branżowych Organizacji Gospodarczych;
- 8) Forum Odbiorców Energii Elektrycznej i Gazu;
- 9) Forum Związków Zawodowych;
- 10) Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych;
- 11) Górnicza Izba Przemysłowo-Handlowej;
- 12) Hutnicza Izba Przemysłowo-Handlowej;
- 13) IATA Polska;
- 14) Instytut Metali Nieżelaznych;
- 15) Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla;
- 16) Instytut Chemii Przemysłowej;
- 17) Instytut na Rzecz Ekorozwoju;
- 18) Izba Gospodarcza Metali Nieżelaznych;
- 19) Izba Energetyki Przemysłowej i Odbiorców Energii;
- 20) Izba Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie;
- 21) Koalicja Klimatyczna;
- 22) Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność 80”;
- 23) Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”;
- 24) Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- 25) Konfederacja Pracodawców Polskich;
- 26) Krajowa Izba Gospodarcza;
- 27) Liga Ochrony Przyrody;
- 28) Ogólnopolskie Porozumienia Związków Zawodowych;
- 29) Polska Izba Ekologii;
- 30) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan;
- 31) Polskie Centrum Akredytacji;
- 32) Polski Klub Ekologiczny;
- 33) Polski Komitet Energii Elektrycznej;
- 34) Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych;

- 35) Polska Izba Przemysłu Chemicznego – Związek Pracodawców;
- 36) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych – Lewiatan;
- 37) Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego;
- 38) Stowarzyszenie Forum Opakowań Szklanych;
- 39) Stowarzyszenie Papierników Polskich;
- 40) Stowarzyszenie Producentów Cementu;
- 41) Stowarzyszenie Producentów Płyt Drewnopochodnych w Polsce;
- 42) Stowarzyszenie Przemysłu Wapienniczego;
- 43) Techniczna Grupa Robocza ds. Przemysłu Koksowniczego;
- 44) Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elektrownie;
- 45) WWF Polska;
- 46) Związek Powiatów Polskich;
- 47) Związek Pracodawców Ceramiki Budowlanej i Silikatów;
- 48) Związek Pracodawców Polskie Szkło;
- 49) Związek Producentów Cukru.

Ponadto projekt ustawy zostanie przesłany również do następujących organów:

- 1) wojewodowie;
- 2) marszałkowie województw;
- 3) Główny Urząd Statystyczny;
- 4) Główny Inspektor Ochrony Środowiska;
- 5) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 6) Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 7) Urzędu Regulacji Energetyki;
- 8) Urzędu Zamówień Publicznych;
- 9) Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych;

W trakcie konsultacji społecznych i międzyresortowych projektu ustawy uwagi do ustaw zgłosiło około 27 podmiotów (stowarzyszeń, organizacji społecznych i przedsiębiorców) łącznie zgłoszono 261 uwag, natomiast 6 resortów (MG, MF, MI, MSZ, MSWiA, PGSP, RCL) zgłosiło 70 uwag. Zebrane uwagi zostały przeanalizowane i uwzględnione w projekcie ustawy oraz w uzasadnieniu.

Uwagi do projektu ustawy dotyczyły:

- 1) definicji: instalacji nowej – która została w odpowiedni sposób zmodyfikowana w celu bardziej precyzyjnego określenia zdefiniowanego nią pojęcia;
- 2) zagadnień dotyczących możliwości rozporządzania uprawnieniami do emisji – zgłoszone w tym zakresie uwagi odnosiły się do braku precyzyjnego określenia, co należy rozumieć pod wskazanym zagadnieniem – w uzasadnieniu do ustawy dodano wyjaśnienie, że taka regulacja jest wystarczająco szeroka, a także pozwala na swobodne przenoszenie uprawnień pomiędzy instalacjami, do których prowadzący instalację posiada tytuł prawny;
- 3) długości terminów obligujących prowadzących instalacje i operatorów statków powietrznych do dokonania określonych czynności wynikających z uczestnictwa w systemie – uwagi te zostały w większości przypadków uwzględnione poprzez odpowiednie wydłużenie terminów;
- 4) sposobu ponoszenia opłat w pierwszym roku uczestnictwa instalacji w systemie handlu uprawnieniami do emisji – uwagi zostały uwzględnione, ponadto do uzasadnienia dodano odpowiednie wyjaśnienia wprowadzenia projektowanego mechanizmu ponoszenia opłat;
- 5) wykonywania przez NFOŚiGW obowiązków organu podatkowego, a przede wszystkim otrzymywania informacji, które umożliwiają ich wykonywanie – uwagi zostały uwzględnione;
- 6) zakresu implementacji 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 (Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 63) – w uzasadnieniu do projektu ustawy dodano stosowne wyjaśnienia, że implementacja wskazanej dyrektywy odbywa się tylko w zakresie jej dwóch przepisów;
- 7) zmiany zakresu podmiotowego obowiązku związanego z ponoszeniem opłat przez operatorów statków powietrznych, który zdaniem wnoszących uwagi skutkować mógł dalszym zwiększeniem dysproporcji praw i obowiązków ciążących na poszczególnych grupach operatorów statków powietrznych wykonujących przewozy lotnicze do lub z Rzeczypospolitej Polskiej – uwagę uwzględniono;

Ponadto zostały uwzględnione uwagi dotyczące zmiany odwołań do artykułów, przypisów, jak również doprecyzowano zapisy, których zrozumienie powodowało trudności.

Nie uwzględniono następujących uwag: zmniejszenia wysokości kar, sposobu ich wymiaru oraz egzekwowania – kary mają być odstraszające i proporcjonalne do zawinienia, ponadto ich rola polega na dyscyplinowaniu uczestników systemu handlu uprawnieniami do emisji do wypełniania obowiązków wynikających z uczestnictwa w systemie.

Ponadto została zgłoszona uwaga dotycząca rozdziału 7 (art. 48) projektu ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych przez Fundację ClientEarth Poland (nr pisma 56075). Uwaga ta nie została uwzględniona ze względu na odmienne stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych w tym zakresie.

3. Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Prognozowane skutki finansowe projektowanej ustawy będą miały niewielki wpływ na budżet państwa z uwagi na to, że zasadnicza część zadań regulowanych niniejszą ustawą jest już obecnie wykonywana przez Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (KASHUE) i finansowana ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Nowe zadania Krajowego ośrodka wprowadzone ustawą również nie będą stanowiły obciążenia budżetu państwa i będą finansowane z tego samego źródła.

Skutki finansowe związane z przyjęciem nowych regulacji wynikają z powierzenia Krajowemu ośrodkowi nowych zadań związanych z włączeniem do systemu operatorów statków powietrznych oraz nadzorowaniem wypełniania obowiązków przez uczestników systemu.

Ważną grupę wydatków Krajowego ośrodka stanowi prowadzenie krajowego rejestru uprawnień do emisji i baz danych koniecznych do sprawnego monitorowania i zarządzania systemem (zakup, utrzymanie, konserwowanie, serwisowanie i rozwój oprogramowania i sprzętu informatycznego koniecznego do prowadzenia baz informatycznych, pozyskanie, weryfikację informacji i danych znajdujących się w budowanych systemach informatycznych).

Projekt przewiduje środki dla KOBIZE na jego funkcjonowanie, w tym na prowadzenie rejestru, dzięki którym koszty z tym związane nie będą stanowiły dodatkowego obciążenia

dla budżetu państwa. Do podstawowych kosztów ponoszonych przez Krajowy ośrodek związanych z prowadzeniem krajowego rejestru należą:

- 1) opłata za kolokację serwerów i obsługę technicznej infrastruktury przeznaczonej do obsługi rejestru;
- 2) umowa licencyjna na system Seringas;
- 3) umowa serwisowa systemu Seringas;

Ponadto wpływy, jakie uzyska KOBIZE z tytułu aktywacji rachunków, aktywacji osobistych rachunków posiadania oraz rocznej opłaty za utrzymywanie rachunków w rejestrze zostaną przeznaczone na realizację zadań Krajowego ośrodka wynikających z projektu ustawy, związanych z obsługą dodatkowych funkcjonalności systemu rejestrowego (np. planowane uruchomienie platformy umożliwiającej posiadaczom rachunków w rejestrze zlecenie wielu operacji jednocześnie, w tym także do rejestrów innych państw członkowskich UE) czy też wprowadzenie dodatkowych elementów systemu bezpieczeństwa transakcji w rejestrze (np. system powiadomień SMS-owych).

Dodatkowo KOBIZE ponosi wydatki związane z prowadzeniem inwentaryzacji emisji, prowadzeniem baz danych, utrzymywaniem systemów łączności pomiędzy rejestrami, wykonywaniem obowiązków sprawozdawczych wynikających ze zobowiązań nałożonych umowami międzynarodowymi, współpracą międzynarodową w ramach ETS. Zakłada się także, że środki finansowe Krajowego ośrodka zostaną także wykorzystane na realizację zadań wynikających np. z przygotowywanej w resorcie ustawy o systemie bilansowania emisjami dwutlenku siarki i tlenków azotu dla dużych źródeł spalania i sposobu rozliczania obowiązku dotrzymania pułapu emisji tych substancji.

Kolejną pozycję w budżecie KOBIZE stanowią prace i ekspertyzy konieczne do przygotowania dokumentów rządowych np. Krajowego planu, wykazu instalacji objętych systemem. Inne istotne pozycje to wynagrodzenia pracownicze, koszty szkoleń prowadzonych przez Krajowy ośrodek, środki na działanie i utrzymanie KOBIZE. Przygotowywany projekt ustawy poszerza katalog zadań KOBIZE przede wszystkim o zadania wynikające z konieczności inwentaryzowania, zbierania, przetwarzania i weryfikacji informacji i danych, zadania związane z oceną zweryfikowanych raportów z emisji oraz oceną przedłożonych przez operatorów statków powietrznych planów monitorowania oraz przygotowywaniem na potrzeby Ministra Środowiska opinii w tym zakresie.

Warto wskazać, że z mocy art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji ze środków pochodzących z opłat i kar

ponoszonych na podstawie przepisów o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji finansowana jest również realizacja zadań publicznych powierzonych KOBIZE na podstawie tej ustawy. Krajowy ośrodek jest odpowiedzialny m.in. za utworzenie i prowadzenie krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji, sporządzanie raportów i prognoz dotyczących wielkości emisji, a także wykonywanie szeregu innych zadań związanych z funkcjonowaniem krajowego systemu bilansowania i prognozowania emisji, opiniowaniem wniosków dotyczących realizacji projektów wspólnych wdrożeń.

Koszty związane z wykonywaniem nowych zadań powierzonych KOBIZE na mocy projektowanej ustawy oraz zadań przewidzianych dla KOBIZE ustawą o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji zostaną zrównoważone wpływami pochodzącymi z opłat i kar ponoszonych przez uczestników systemu.

Koszt organizacji aukcji jest trudny do oszacowania z uwagi na to, że na etapie tworzenia przepisów niniejszej ustawy nie można określić, na jakiej platformie informatycznej aukcja zostanie przeprowadzona (dostawca usług w tym zakresie zostanie wyłoniony w drodze przetargu). Jednak z uwagi na przewidywaną niewielką skalę mechanizmu aukcji (niewielka ilość uprawnień do emisji z drugiego okresu rozliczeniowego przewidzianych do zbycia w tym trybie) należy przyjąć, że koszt organizacji aukcji będzie utrzymywany na minimalnym koniecznym poziomie.

Rozszerzenie katalogu kar za niedopełnienie obowiązków przewidzianych przepisami projektowanej ustawy może potencjalnie spowodować dodatkowe obciążenie Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kontroli przestrzegania wymagań określonych przepisami ustawy.

Głównym źródłem finansowania realizacji zadań KOBIZE będą środki pozyskane z opłat za korzystanie ze środowiska – tylko za emisję dwutlenku węgla, wnoszone przez prowadzących instalacje.

Szacowane wpływy z tytułu opłaty rejestracyjnej za przyjęcie wniosku o przydział uprawnień do emisji dla operatorów statków powietrznych wynoszą równowartość w zł polskich 100 euro – ok. 15 wniosków – 6 375 zł. Środki te będą stanowiły dochód budżetu państwa.

System może generować dodatkowe środki finansowe pochodzące ze sprzedaży uprawnień na aukcji. Określenie wielkości wpływów z tego tytułu jest niemożliwe ze względu na trudną do przewidzenia wielkość puli uprawnień, która zostanie przeznaczona na aukcję. Środki pozyskane z aukcji uprawnień będą stanowiły dochód budżetu państwa.

Mechanizm wydatkowania środków na realizację zadań powierzonych KOBIZE jest precyzyjnie określony w trójstronnym porozumieniu – umowa pomiędzy IOS, NFOŚiGW i MŚ. W ramach określonego preliminarza kosztów i wydatków przeznaczonych na realizację zadań ustawowych, MŚ dokonuje merytorycznej akceptacji poniesionych kosztów, a dodatkowo NFOŚiGW co kwartał prowadzi kontrolę rozliczeniową tych wydatków.

Dostosowanie polskich przepisów do wymogów prawa Unii Europejskiej ułatwi polskim przedsiębiorcom obrót uprawnieniami do emisji w ramach systemu handlu uprawnieniami. Dodatkowe obowiązki administracyjne nakładane projektowaną ustawą na podmioty dotychczas uczestniczące w systemie nie stanowią dla nich istotnego obciążenia administracyjnego. Ustawa nie indukuje konieczności uzyskania przez podmioty dotychczas uczestniczące w systemie żadnych nowych decyzji administracyjnych, a ewentualna zmiana zezwolenia może wynikać z konieczności dostosowania posiadanego zezwolenia w zakresie zmienionego sposobu monitorowania, określonego za pomocą planu monitorowania. Minimalne obciążenia podmiotów dotychczas uczestniczących w systemie mogą wynikać z konieczności wystąpienia do organu właściwego z wnioskiem o zmianę zezwolenia.

W odniesieniu do operatorów statków powietrznych włączanych do systemu na mocy przepisów projektowanej ustawy obowiązki związane z uczestnictwem w systemie mogą skutkować koniecznością zaangażowania dodatkowych środków technicznych i organizacyjnych.

Projektowana ustawa nakłada również określone obowiązki sprawozdawcze związane z wielkością emisji na podmioty prowadzące instalacje, które staną się uczestnikami systemu od dnia 1 stycznia 2013 r. oraz obowiązek uzyskania przez prowadzących te instalacje zezwolenia na uczestnictwo w systemie.

Prognozowane skutki finansowe projektowanej ustawy będą miały niewielki wpływ na budżet państwa z uwagi na to, że zasadnicza część zadań regulowanych niniejszą ustawą jest już obecnie wykonywana przez KASHUE i finansowana ze środków NFOŚiGW. Zgodnie z projektem ustawy zadania KASHUE będą wykonywane przez KOBIZE, który przejmie zadania w zakresie administrowania systemem handlu wykonywane dotąd przez KASHUE. Realizacja zadań KOBIZE będzie finansowana ze środków NFOŚiGW.

Skutki finansowe wynikające z przyjęcia nowych regulacji, a będące następstwem powierzenia Krajowemu ośrodkowi nowych zadań związanych z nadzorowaniem wypełniania obowiązków przez uczestników systemu nie będą stanowiły obciążenia budżetu państwa.

Ponadto w świetle art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) projektowana ustawa nie będzie powodowała skutków finansowych w postaci zwiększenia wydatków lub zmniejszenia dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów. Jednostką sektora finansów publicznych, ze środków której finansowane będą działania związane z funkcjonowaniem systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (dalej: systemu), jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Obecnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. Nr 281, poz. 2784, z późn. zm.), jak również ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. Nr 130, poz. 1070, z późn. zm.), gwarantują środki na funkcjonowanie systemu. Wejście w życie projektowanej ustawy nie zmieni w żaden sposób dotychczasowych mechanizmów finansowania systemu. Rozszerzenie katalogu kar może spowodować wzrost dochodów NFOŚiGW, a także potencjalne obciążenie Inspekcji Ochrony Środowiska, które jednak nie spowoduje dodatkowych kosztów. Ewentualne dodatkowe kontrole będą finansowane w ramach posiadanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska środków. Będą mogły być również finansowane ze środków, które dotychczas przeznaczane były przez IOŚ na weryfikację planów monitorowania.

4. Wpływ aktu normatywnego na rynek pracy

Regulacje prawne zaproponowane w niniejszej ustawie nie będą miały zasadniczego wpływu na rynek pracy.

Pewien wpływ na tworzenie nowych miejsc pracy może mieć wprowadzenie nowej specjalizacji w sferze usług świadczonych przez niezależnych audytorów, polegających na weryfikacji raportów składanych przez operatorów statków powietrznych.

5. Wpływ aktu normatywnego na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw uwzględnia zagadnienia takie, jak wynikające z ustawy koszty obciążające podmioty uczestniczące w systemie i ich relacje do dochodów tych podmiotów.

Polityka klimatyczna UE, w tym system handlu uprawnieniami do emisji, jest instrumentem z założenia generującym pewne koszty dla uczestników systemu. Przedsiębiorcy, którzy nie podejmą działań mających na celu ograniczenie emisji, narażają się na koszty zakupu dodatkowych uprawnień do emisji lub obowiązek ponoszenia kar.

Projektowana ustawa nie ma bezpośredniego wpływu na wielkość przydziału uprawnień dla Polski, które zostaną rozdysponowane prowadzącym instalacje oraz operatorom statków powietrznych. Określenie wielkości przydziału uprawnień dla poszczególnych prowadzących instalację jest dokonywane w KPRU i podlega ocenie Komisji Europejskiej. Określenie wielkości przydziału uprawnień operatorom statków powietrznych ma następować w oparciu o ogólnowspólnotowy wzorzec porównawczy określany przez Komisję Europejską oraz zweryfikowaną liczbę tonokilometrów pochodzących z operacji lotniczych w danym okresie.

Trudno jest oszacować wielkość obciążeń wynikających z tytułu sankcji finansowych przewidzianych w projektowanej ustawie. Ustawa rozszerza katalog zachowań zagrożonych karą, stąd można się spodziewać, że obciążenia przedsiębiorców z tego tytułu wystąpią.

Akt ma znaczący wpływ na konkurencyjność naszej gospodarki, jak również na sytuację społeczną i rozwój regionów. Z uwagi na wysokie nawęglenie produkcji energii elektrycznej, akt wpływa na ceny energii elektrycznej, a te wpływają zarówno duży przemysł, jak i na sektor MŚP, a także gospodarstwa domowe.

Należy także wspomnieć o pozytywnym wpływie na gospodarkę, dzięki tworzeniu zachęt do oszczędzania energii i paliw, a także poprawie stanu środowiska, zwłaszcza czystości powietrza, co ma pozytywny wpływ na rozwój regionów, zwłaszcza turystycznych, a także na poprawę stanu zdrowia społeczeństwa.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Proponowane regulacje prawne mogą mieć wpływ na sytuację gospodarczą i rozwój regionów. Wypełnianie obowiązków określonych ustawą przez krajowe przedsiębiorstwa może mieć wpływ na sytuację gospodarczą i rozwój regionalny z uwagi na fakt, iż cena uprawnień za emisję kształtuje koszt produktu lub usługi wytwarzanej przez przedsiębiorstwa uczestniczące w systemie.