

KAMIŁA SOBIERAJ

REFORMA FUNKCJONOWANIA  
UNIJNEGO SYSTEMU HANDLU UPRAWNIENIAMI DO EMISJI

## 1. ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Funkcjonujący od 2005 r. w oparciu o wcześniej uchwaloną dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>1</sup> miał być jednym z ważniejszych instrumentów polityki Unii Europejskiej [dalej cyt.: UE] w dziedzinie ochrony klimatu<sup>2</sup>. Miał on

---

Dr KAMIŁA SOBIERAJ – adiunkt w Katedrze Prawa Zarządzania Środowiskiem, Instytut Administracji, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, ul. Spokojna 1, 20-074 Lublin; e-mail: [sobieraj@kul.lublin.pl](mailto:sobieraj@kul.lublin.pl)

<sup>1</sup> Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.Urz. UE L Nr 273, poz. 32 z dnia 25.10.2003 r. [dalej cyt.: system EU ETS]. Szerzej na temat tej dyrektywy: M. STOCZKIEWICZ, *Dyrektywa w sprawie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, [w:] *Implementacja prawa klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej w Polsce*, red. M. Stoczkiewicz, Warszawa: ClientEarth 2013, s. 12-19, F.M. ELŻANOWSKI, *Proces inwestycyjny w kontekście pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej, Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, red. M. Cherka, F.M. Elżanowski, M. Swora [i in.], Warszawa: Wolters Kluwer 2010, s. 121-134.

<sup>2</sup> Na temat polityki klimatycznej np. K. ALENKA, *EU climate change policies and actions*, “Review of Comparative Law” z 16 (2011), s. 51-72; C.T. SZYJKO, *Polskie prawo energetyczne wobec polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo i gospodarka UE*, red. C.T. Szyjko, Warszawa: Europejskie Centrum Analiz Geopolitycznych 2013 s. 83-94. Prawo klimatyczne zaliczane jest do prawa gospodarczego. Prawo klimatyczne łączy prawo ochrony środowiska i prawo gospodarcze poprzez liczne zagadnienia wspólne jak np. handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych tak: J. CIECHANOWICZ–MCLEAN, *O rozwoju prawa ochrony środowiska, czyli od ochrony przyrody, przez „zielona” gospodarkę do ochrony klimatu*, [w:] *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, red. J. Ciechanowicz–McLean, Warszawa: Difin 2015, s. 43.

bowiem realizować podstawowy cel tej polityki, jakim jest zapewnienie ograniczenia wielkości emisji gazów cieplarnianych w określonych sektorach gospodarki w sposób ekonomicznie efektywny<sup>3</sup>. System ten nie miał powodować jednak sam w sobie ich zmniejszenia, ale zachęcać i sprzyjać poszukiwaniu najniższych kosztów osiągnięcia konkretnego poziomu redukcji tych emisji<sup>4</sup>. Realizacja założonego celu, miała zostać zapewniona poprzez odstąpienie od ustalania sztywnych standardów emisji na rzecz rocznych uprawnień do emisji przydzielanych określonym podmiotom. Uprawnienia takie miały odpowiadać określonej dopuszczalnej wielkości emisji i mogły być przedmiotem handlu<sup>5</sup>. Uważano, że taki mechanizm może zdopingować firmy emitujące określone gazy cieplarniane do powietrza do podejmowania działań umożliwiających „wygospodarowanie” wolnych uprawnień, które będą mogły zostać wykorzystane do zwiększenia produkcji własnej lub do handlu z innymi firmami, którym takie uprawnienia będą potrzebne do umożliwienia produkcji<sup>6</sup>. Ten swoisty cel motywacyjny miał pobudzić w szczególności emitentów o niższych kosztach redukcji emisji do działań ukierunkowanych na zmniejszenie swoich emisji poniżej wielkości określonej w ich pozwoleniu i sprzedaż niewykorzystanych uprawnień innym zanieczyszczającym (o wyższych kosztach redukcji)<sup>7</sup>. Z mechanizmem tym wiązano zatem duże na-

<sup>3</sup> Natomiast podcelami, którym powinien służyć system EU ETS, są w szczególności – jak wynika z motywów 5 i 7 tej dyrektywy – utrzymanie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia, a także zachowanie spójności rynku wewnętrznego i warunków konkurencji. Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie C-505/09 P Komisja przeciwko Estonii, pkt 79, <http://curia.europa.eu/> [dostęp: 30.08.2016]. Szerzej na temat kształtowania się systemu EU ETS: M. NOWACKI, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego*, Warszawa: Wolters Kluwer 2010, s. 187-196 (rozdział 10.1 – *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*); J. STOCHŁAK, *Podstawy prawne gospodarki niskoemisyjnej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Problemy, wyzwania, nadzieje. Wybrane aspekty prawne, międzynarodowe i społeczno-gospodarcze*, red. C.T. Szyjko, Warszawa: Wydawnictwo MM Marek Makuliński 2014, s. 147-165.

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 31, <http://curia.europa.eu/> [dostęp: 30.09.2016]. Na temat koncepcji powstania systemu handlu uprawnieniami do emisji np. K. KEPA, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa: BEL Studio 2013, s. 247-251.

<sup>5</sup> K. MARCHEWSKA-BARTKOWIAK, *Wpływy budżetowe ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w systemie ETS oraz możliwe warianty ich alokacji*, [w:] *Polityka klimatyczna*, red. M. Sobołewski, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 29 (2012), nr 1, s. 140.

<sup>6</sup> M. GÓRSKI, *Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji w świetle ustawy z 22 grudnia 2004 r.*, [w:] *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i Niemczech*, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited 2006, s. 176.

<sup>7</sup> A. GRACZYK, *Ograniczenie i handel emisjami dwutlenku węgla – regulacje europejskie a problemy polskich przedsiębiorstw*, [w:] *Procesy reform w Niemczech i Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, M. Piotrowska, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2009, s. 129-130.

dzieje, że stanie się on najbardziej skuteczną i efektywną ekonomicznie formą wypełniania redukcji emisji zanieczyszczeń.

Jednocześnie jeszcze w momencie tworzenia systemu EU ETS wysuwane były obawy, że nie ma pewności, że przez ten mechanizm uda się osiągnąć założone cele redukcyjne, tj. kilkuprocentowe zmniejszenie emisji. Przede wszystkim podkreślano, że jego efektem będzie też osłabienie konkurencyjności gospodarczej i zmniejszenie poziomu rozwoju gospodarczego, co z kolei wyhamowywało będzie osiągnięcie założonego celu środowiskowego. Ponadto podkreślano, że sama koncepcja handlu uprawnieniami do emisji pomiędzy państwami a ich jednostkami gospodarczymi, jej wdrożenie, obliczanie i kontrola osiąganych pułapów emisji gazów cieplarnianych, rozbudowa struktury kontroli administracyjnej w skali państwa, UE czy na poziomie globalnym jest skomplikowana, trudna do koordynacji i wydaje się kosztowna<sup>8</sup>.

W pierwszym i drugim okresie rozliczeniowym system EU ETS nie spełnił oczekiwań Komisji i organizacji ekologicznych pod względem redukcji emisji CO<sub>2</sub> w UE. Niskie ceny uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> na rynku nie zapewniły opłacalności inwestycji w ograniczanie emisji gazów cieplarnianych. Nie sprawdziły się prognozy, że przedsiębiorcy będą musieli ponosić bardzo wysokie koszty zakupu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>. Podnoszono, że przyjmując średnią cenę uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> na poziomie 30 EUR/t CO<sub>2</sub><sup>9</sup> oraz upowszechnianie się, a przez to przewidywany spadek cen nowoczesnych technologii niskoemisyjnych, koszty zakupu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> będą bardzo wysokie, a przez to nieopłacalne. Dodatkowo przypomniano, że polityka UE zakłada, że od 2013 r. limity na emisję gazów cieplarnianych będą corocznie malały (o współczynnik liniowy 1,74%), co będzie się wiązało ze wzrostem cen uprawnień, przy jednoczesnym spadku kosztów nowoczesnych technologii niskoemisyjnych, w związku z upowszechnieniem się tej metody<sup>10</sup>. Panowało przekonanie, że zwiększone koszty emisji CO<sub>2</sub> wystarczą, by zmotywować sektor prywatny do samodzielnego rozwoju technologii<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Zaznaczono to już na I konferencji DBU na Uniwersytecie w Cottubus w listopadzie 2004 r. poświęconej tej tematyce. Zob. Z. BUKOWSKI, K. NOWACKI, *Prawnomiędzynarodowa ochrona klimatu i jej zastosowanie w prawie krajowym*, [w:] *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi*, s. 153.

<sup>9</sup> Źródło informacji: opracowanie Ministerstwa Środowiska pt. *Wdrażanie elementów Pakietu energetyczno-klimatycznego*, Warszawa 2009.

<sup>10</sup> Raport przygotowany na zlecenie Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan pt. *Technologia wychwytywania i geologicznego składowania dwutlenku węgla (CCS) sposobem na złagodzenie zmian klimatu*, 2009.

<sup>11</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdania z realizacji za rok 2013: rozwijanie i stosowanie technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla w Europie, 2013/2079(INI), Dz. Urz. UE C Nr 482, poz. 9 z dnia 23.12.2016 r.

Ocenione przykładowo przez Komisję Europejską stosowanie technologii wychwytywania i geologicznego składowania dwutlenku węgla (CCS)<sup>12</sup> na szeroką skalę w elektrowniach miało stać się opłacalne za ok. 10-15 lat, sprawiając że ok. 2020 r. lub niewiele później CCS będzie ważną technologią służącą redukcji emisji CO<sub>2</sub>. Natomiast w rzeczywistości na początku okresu rozliczeniowego 2008-2012 ceny rynkowe uprawnień do emisji oscylowały na poziomie kilkunastu euro. W końcowej fazie tego okresu rozliczeniowego nastąpił spadek cen do poziomu kilku euro<sup>13</sup>. Spowolnienie gospodarcze (wywołane kryzysem gospodarczym), ale też wzrost efektywności energetycznej i udziału w bilansie czystych paliw, spowodowały nagromadzenie się w 2013 r. znacznej nadwyżki uprawnień do emisji (która, według prognoz, w kolejnych latach ma rosnąć), co z kolei skutkowało dużym spadkiem ich cen. Niskie ceny oznaczają, że przedsiębiorcom nie opłaca się ani przestawiać na czystsze paliwa, ani inwestować w niskoemisyjne technologie. Niskie ceny uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> na rynku nie tylko skutkowały osłabieniem zachęty do inwestowania w ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, ale również zmniejszeniem dochodów rządów państw członkowskich UE ze sprzedaży uprawnień na aukcji, co z kolei potęguje presję na finanse publiczne i ogranicza inne potencjalne źródła publicznych środków dostępnych na cele przeciwdziałania zmian klimatu<sup>14</sup>.

Spadek cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> wywołał lawinę inicjatyw legislacyjnych na poziomie UE, w szczególności ze strony Komisji Europejskiej, zarówno o charakterze tymczasowym (zmierzających głównie do zmiany harmonogramu aukcji tych uprawnień), jak i o charakterze długotrwałym (przeprowadzenie reformy strukturalnej), które zmierzały do przeprowadzenia rewizji ustaleń przyjętych w ramach pakietu klimatyczno-energetycznego<sup>15</sup>. W celu rozwiązania problemu

---

<sup>12</sup> Na temat prawnych aspektów CCS np. A. LIPIŃSKI, *Z problematyki prawnej podziemnego składowania dwutlenku węgla*, [w:], *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa: C.H. Beck 2010, s. 387- 395.

<sup>13</sup> Zob. Zmiany cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> (Giełda EEX, transakcje spot).

<sup>14</sup> Zob. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Analiza możliwości zwiększenia celu 20% redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz ocena ryzyka ucieczki emisji*, KOM(2010)265 wersja ostateczna, Bruksela, 26 maja 2010 r. Na temat pojęcia i przyczyn zmian klimatu np. A. PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK, *Zagrożenia związane ze zmianami klimatycznymi i przeciwdziałanie ich negatywnym skutkom na forum międzynarodowym*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR 2010, s. 433-436; KĘPA, *Prawno-międzynarodowe aspekty*, s. 16-20.

<sup>15</sup> Najważniejszymi były: Plan działania na rzecz wprowadzenia konkurencyjnej gospodarki opartej na technologiach niskoemisyjnych do 2050 r., KOM(2011)0112; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan działania w zakresie energii do roku 2050, KOM(2011)885 wersja ostateczna; do-

niskich cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> i przyśpieszenia wzrostu ich podaży Komisja jeszcze przed rozpoczęciem III okresu rozliczeniowego podjęła próby zmiany tego systemu. Komisja, dnia 14 listopada 2012 r., opublikowała raport na temat europejskiego rynku CO<sub>2</sub>, gdzie wskazano na potrzebę podjęcia działań w celu złagodzenia strukturalnej nierównowagi między popytem a podażą. Według treści tego raportu, nadwyżka ta w perspektywie kolejnych lat miała rosnąć przekraczając pułap 2 mld uprawnień nadwyżki uniemożliwiając systemowi EU ETS zapewnienie niezbędnych zachęt do inwestycji w ograniczanie emisji CO<sub>2</sub> w sposób opłacalny oraz stymulowanie innowacyjności w dziedzinie technologii niskoemisyjnych, sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy<sup>16</sup>. W konkluzjach tego raportu Komisja zaproponowała kilka dalszych reform strukturalnych, które jej zdaniem mają służyć poprawie funkcjonowania tego rynku<sup>17</sup> (m.in. dalsze zwiększenie celu redukcji emisji CO<sub>2</sub>, rozszerzenie systemu EU ETS o kolejne sektory, zmiana współczynnika redukcji bezpłatnych uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>, ograniczenie możliwości stosowania jednostek pochodzących z mechanizmów *CDM* i *Joint Implementation*; zawieszenie aukcji części uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>, zmniejszenie w latach 2013-2015 liczby sprzedawanych pozwoleń na CO<sub>2</sub> na unijnym rynku EU ETS, trwałe wycofanie z rynku w III okresie rozliczeniowym systemu EU ETS części uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>), wszczęła też (choć nieskutecznie) odpowiednią procedurę legislacyjną zmierzającą do realizacji tych postulatów.

Kolejne działania Komisji i innych instytucji UE mające na celu stworzenie niedoboru na rynku uprawnień poprzez zwiększenie limitów redukcji, propozycje zmian harmonogramu aukcji uprawnień, wprowadzenie ceny minimalnej aukcyjnej na rynku pierwotnym EU ETS podejmowane były jeszcze kilkakrotnie (w kwietniu, lipcu i we wrześniu 2013 r.). Ostatecznie 10 grudnia 2013 r., celem przeciwdziałania niższemu niż oczekiwano cenom emisji CO<sub>2</sub>, z inicjatywy Komisji, Parlament Europejski przyjął nowelizację art. 10 ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE dotyczącej sprzedaży uprawnień do emisji na aukcji, polegającej na wycofaniu 900 mln uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> z rynku (wprowadzenie tzw.

---

kument z dnia 27 marca 2013 r. Zielona Księga – Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030, KOM(2013)169 wersja ostateczna.

<sup>16</sup> Motyw nr 5 preambuły do decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE, Dz. Urz. UE L 264/1 z dnia 9.10.2015.

<sup>17</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council *The state of the European carbon market in 2012*.

*backloading*)<sup>18</sup>. Zgodnie ze znowelizowanym postanowieniem art. 10 ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE „Jeżeli ocena skutków dla poszczególnych sektorów przemysłu wskazuje, że nie należy spodziewać się znaczącego wpływu na sektory i podsektory narażone na wysokie ryzyko ucieczki emisji, Komisja może, w wyjątkowych przypadkach, dostosować harmonogram okresu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 zaczynającego się 1 stycznia 2013 r., w taki sposób, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku. Komisja dokonuje tylko jednego dostosowania tego typu na maksymalną liczbę 900 milionów uprawnień”. Dnia 16 grudnia 2013 r. Rada UE ostatecznie wyraziła zgodę na powyższą zmianę dyrektywy 2003/87/WE w zakresie art. 10 ust. 4<sup>19</sup>. W związku z tym Komisja Europejska zastosowała tzw. *backloading*, czyli zamrożenie aukcji 900 mln pozwoleń na emisję CO<sub>2</sub> w latach 2014-2016 i przesunięcie ich na kolejne lata wydając dnia 25 lutego 2014 r. rozporządzenie zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w przedmiocie określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013-2020<sup>20</sup>. Wprowadzony instrument miał jednak charakter jednorazowy, stanowił jedynie doraźne rozwiązanie problemu niskich cen uprawnień do emisji spowodowanego dużą nadwyżką tych uprawnień na rynku, co z kolei demotywuje przemysł do inwestowania w nowoczesne technologie niskoemisyjne.

Upływ ponad 10 lat od rozpoczęcia funkcjonowania tego systemu oraz upływ trzech lat od rozpoczęcia już trzeciego okresu rozliczeniowego systemu EU ETS nałożył się z okresem pogłębiającego się kryzysu (określanego nawet załamaniem) tego systemu, coraz częściej powtarzanymi wątpliwościami odnośnie do tego, czy system ten jest zdolny osiągnąć nałożony na niego cel, czy nie powinien być zostać zastąpiony innym instrumentem. Brak było i jest jednak nadal pomysłów na nowy instrument umożliwiający redukcję emisji zanieczyszczeń w sposób skuteczny i efektywny ekonomicznie, który mógłby zastąpić obecny system EU ETS. Wraz z upływem 10 lat od rozpoczęcia funkcjonowania tego systemu oraz upływem trzech lat od rozpoczęcia już trzeciego okresu rozliczeniowego

---

<sup>18</sup> Odnośnie do wątpliwości dotyczących zgodności Projektu zmiany Dyrektywy 2003/87/WE oraz Projektu zmiany Rozporządzenia 1031/2010, z proceduralnymi i materialnymi przepisami prawa unijnego, w szczególności art. 290 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE (Dz. Urz. UE C 83/47 z dnia 30.03.2010 r.), w: P. CZEMBOR, *Blockloading – zmiana zasad aukcji uprawnień do emisji*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 3 (2013), s. 104 n.

<sup>19</sup> Sprawozdanie z sesji Parlamentu Europejskiego nr 124/2013, Strasburg 9-12 grudnia 2013 r.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 176/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013-2020, Dz. Urz. UE L Nr 56, poz. 11 z dnia 26.02.2014 r.

systemu EU ETS rozpoczęły się zatem intensywne prace nad strukturalną reformą tego systemu. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie aktualnego stanu prac w zakresie reformy systemu EU ETS, wskazanie głównych kierunków i celów tych zmian, a także podjęcie próby ich oceny. Ze względu na to, że projekt polityki klimatyczno-energetycznej UE do 2030, a przede wszystkim propozycje omawianych zmian systemu EU ETS są dokumentami niedawno opublikowanym, brak jest jeszcze tego rodzaju analiz (publikacji) w tym zakresie. Opublikowane pozycje dotyczą jedynie obecnie obowiązujących zasad funkcjonowania systemu EU ETS, a także jego funkcjonowania w tzw. pierwszym i drugim okresie rozliczeniowym<sup>21</sup>. Należy też zaznaczyć, że z tematem niniejszego artykułu związanych jest kilka kwestii pobocznych, które ze względu na ograniczone ramy niniejszego artykułu zostaną jedynie zasygnalizowane (szersze omówienie niektórych z nich stanowić mogłoby przedmiot odrębnego opracowania).

## 2. RAMOWA POLITYKA KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNA DO 2030 ROKU I ROLA UNIJNEGO SYSTEMU HANDLU UPRAWNIENIAMI DO EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH W JEJ REALIZACJI

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 23-24 października 2014 r. uzgodniono Ramy polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. Wyznaczony wiążący cel unijnej polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. zakłada ograniczenie wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych do roku 2030 o co najmniej 40% w porównaniu z poziomem z 1990 r. Rada Europejska uzgodniła, że wyznaczony cel zostanie zrealizowany wspólnie przez UE, w sposób najbardziej racjonalny pod względem kosztów przy redukcji emisji do 2030 r. przez sektory objęte EU ETS i nieobjęte tym systemem, wynoszący odpowiednio 43% i 30% w stosunku do roku 2005. Rada Europejska zdecydowała też, że wszystkie państwa członkowskie będą uczestniczyć w tych staraniach, dbając o równowagę pomiędzy względami sprawiedliwości i solidarności. Zgodnie z Konkluzjami Rady Europejskiej uzgodnionymi podczas posiedzenia z 23-24 października 2014 r.

---

<sup>21</sup> Rozdział III *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych* autorstwa J. Dyduch, [w:] J. DYDUCH, *Handel uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń powietrza*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2013, s. 119-171; J. BARAN, A. JANIK, A. RYSZKO, *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, [w:] J. BARAN, A. JANIK, A. RYSZKO, *Handel emisjami w teorii i praktyce*, Warszawa: CeDeWu sp. z o.o. 2011; J. CIECHANOWICZ-MCLEAN, *Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 14 (2005), s. 705-714.

sprawnie funkcjonujący, zreformowany system EU ETS z instrumentem służącym stabilizacji rynku będzie głównym europejskim instrumentem wykorzystywanym do osiągnięcia 40% celu w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Zreformowany system EU ETS został uznany za kluczowy instrument realizacji polityki klimatyczno-energetycznej UE po 2020 r.

Rada Europejska wyznaczyła również ramy systemu EU ETS w perspektywie do 2030 r. Roczny wskaźnik dotyczący zmniejszenia pułapu maksymalnych dozwolonych emisji zostanie podniesiony z 1,74% do 2,2% począwszy od 2021 r. Przewidziane zostały odstępstwa i przywileje w zakresie bezpłatnych uprawnień do emisji oraz środków, które będą mogły zostać przeznaczone na inwestycje. W Konkluzjach Rady Europejskiej stwierdzone zostało, że „przydział bezpłatnych uprawnień nie wygaśnie; istniejące środki będą nadal obowiązywały po 2020 r., tak, aby zapobiec ucieczce emisji wynikającej z polityki przeciwdziałania zmianie klimatu, do czasu podjęcia porównywalnych działań w innych dużych gospodarkach”, a „państwa członkowskie, w których PKB w przeliczeniu na mieszkańca wynosi poniżej 60% średniej UE, mogą postanowić o dalszym przydzielaniu bezpłatnych uprawnień sektorowi energetycznemu do 2030 r.”, przy czym „maksymalna kwota przydzielona bezpłatnie po 2020 r. nie powinna przekroczyć 40% uprawnień”. Ponadto „powstanie nowa rezerwa obejmująca 2% uprawnień w zakresie unijnego EU ETS służąca zaspakajaniu szczególnie wysokich potrzeb w zakresie dodatkowych inwestycji w państwach członkowskich o niskich dochodach” oraz „10% uprawnień EU ETS, które państwa członkowskie mają zbyć na aukcjach, zostanie rozdzielonych między te państwa, których PKB na mieszkańca nie przekroczy 90% średniej UE (w roku 2013), zaś pozostałe uprawnienia zostaną rozdzielone pomiędzy wszystkie państwa członkowskie na podstawie zweryfikowanych emisji bez zmniejszenia udziału uprawnień przeznaczonych do zbycia na aukcji”<sup>22</sup>.

Wskazać należy, że określone w Konkluzjach ramy systemu EU ETS w perspektywie do 2030 r. wykazują na rozległe funkcjonalne i systemowe związki z pozostałymi instrumentami składającymi się na tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny, w tym z regulacjami dotyczącymi odnawialnych źródeł energii, efektywność energetyczna, technologii wychwytywania i geologicznego składowania dwutlenku węgla (CCS). Instrumenty te wspierają skuteczność systemu EU ETS w zakresie ochrony środowiska. Konkluzje Rady Europejskiej korespondują również z postanowieniami Porozumienia Paryskiego, podpisanego dnia 12 grudnia

---

<sup>22</sup> Ramowa Polityka klimatyczna do 2030 r. przyjęta podczas posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 23-24 października 2014 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/pl/pdf> [dostęp: 30.08.2016].



2015 r., dotyczącego Ramowej Konwencji NZ w sprawie zmian klimatu<sup>23</sup>, które traktuje z taką samą uwagą działania zmierzające do redukcji emisji CO<sub>2</sub> poprzez m.in. wprowadzanie nowych technologii czy zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym, jak również jego pochłaniania, m.in. poprzez lasy, co ma przeciwdziałać skutkom światowych problemów takich jak migracje, bezpieczeństwo żywnościowe, dostęp do dobrej wody i dobrego powietrza czy ochronę bioróżnorodności. W myśl postanowień punktu 2.14 Konkluzji Rady Europejskiej przyjętych podczas posiedzenia z dnia 23 października 2014 r. „Rada Europejska zwraca się do Komisji, aby przeanalizowała najlepsze sposoby zachęcania do zrównoważonej intensyfikacji produkcji żywności przy jednoczesnej optymalizacji udziału tego sektora w łagodzeniu skutków emisji i w sekwestracji gazów cieplarnianych, w tym przez zalesianie. Gdy tylko pozwolą na to warunki techniczne, a w każdym razie przed rokiem 2020, zostanie określona polityka dotycząca włączenia kwestii użytkowania gruntów, zmiany sposobu użytkowania gruntów i leśnictwa do ram łagodzenia skutków emisji gazów cieplarnianych do roku 2030”.

Zwrócić należy również uwagę na to, że Konkluzje Rady Europejskiej przyjęte podczas posiedzenia z dnia 23 października 2014 r. mają charakter ogólny i jedynie wyznaczają pewne ramy dla przyszłych rozwiązań legislacyjnych. Przedstawienie tego dokumentu otworzyło dyskusję na temat kształtu nowych unijnych regulacji wdrażających politykę klimatyczno-energetyczną do 2030 r. i unijnego rynku handlu emisjami CO<sub>2</sub> (systemu EU ETS) po 2020 r.

### 3. DECYZJA O UTWORZENIU REZERWY STABILNOŚCI RYNKOWEJ

Proces usprawniania systemu EU ETS rozpoczęty został poprzez wprowadzenie tzw. rezerw stabilizacyjnych. Aby „rozwiązać problem strukturalnej nierównowagi pomiędzy popytem a podażą na rynku uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> oraz zwiększyć odporność unijnego systemu handlu emisjami w zakresie nierównowagi między podażą a popytem, aby mógł on funkcjonować na uporządkowanym

---

<sup>23</sup> Porozumienie Paryskie dotyczące Ramowej Konwencji NZ w sprawie zmian klimatu, które stanowi załącznik do decyzji Konferencji Stron Narodów Zjednoczonych z dnia 12 grudnia 2015 r., FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf> [dostęp: 30.08.2016]. Szerzej na temat Konwencji NZ w sprawie zmian klimatu, np. PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK, *Zagrożenia związane ze zmianami*, s. 439-440; KĘPA, *Prawnomiędzynarodowe aspekty*, s. 153-208; J. CIECHANOWICZ-MCLEAN, *Odpowiedzialność prawna w konwencji klimatycznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 25 (2011), s. 493-505, TAŻ, *Globalne ocieplenie i zmiany klimatyczne: przegląd międzynarodowych działań prawnych*, „Prawo i Środowisko” 3 (2001), s. 85-87.

rynku”<sup>24</sup>, na mocy decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w ramach systemu EU ETS ustanowiona zostanie w 2018 r. rezerwa stabilności rynkowej, przy czym umieszczanie uprawnień w tej rezerwie będzie funkcjonować od dnia 1 stycznia 2019 r. (art. 1 ust. 1). Przedmiotowa decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 określa też zasady dotyczące umieszczania uprawnień w rezerwie i uwalniania ich z rezerwy. Według wymagań zawartych w treści tej decyzji, Komisja będzie publikować dane na temat łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu każdego roku do dnia 15 maja kolejnego roku (począwszy od dnia 15 maja 2017 r.). Co roku, począwszy od 2019 r., liczba uprawnień równa 12% łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu, określonej w najnowszych danych opublikowanych przez Komisję, będzie odejmowana od wolumenu uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji przez państwa członkowskie i umieszczana w rezerwie na okres 12 miesięcy rozpoczynający się 1 września 2019 r., chyba że liczba uprawnień, która ma być wprowadzona do rezerwy, będzie niższa niż 100 mln (art. 1 ust. 5). Z kolei, jeżeli w danym roku łączna liczba uprawnień znajdujących się w obiegu wynosić będzie mniej niż 400 mln, z rezerwy zostanie uwolnionych 100 mln uprawnień i dodanych do wolumenu uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji przez państwa członkowskie. Jeżeli natomiast w rezerwie znajdować się będzie mniej niż 100 mln uprawnień, z rezerwy na mocy niniejszego ustępu uwolnione zostaną wszystkie uprawnienia (art. 1 ust. 6). Ponadto, decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 przewiduje, że uprawnienia nieprzydzielone dla nowych instalacji do 2020 r. i nieprzydzielone z powodu zaprzestania działalności i częściowego zaprzestania działalności, mają także zostać wprowadzone do rezerwy stabilności rynkowej. Co więcej, decyzja przewiduje, że do rezerwy stabilności rynkowej ma zostać też skierowane wycofanych z rynku przez tzw. *backloading* 900 uprawnień odjętych od wolumenów sprzedawanych na aukcji w latach 2014-2016, które zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami miały zostać dodane do wolumenów przeznaczonych do sprzedaży na aukcjach w latach 2019 i 2020 (art. 1 ust. 1 i 2).

Warto wskazać, że Polska wniosła w trybie art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814. Zgodnie ze stanowiskiem rządu polskiego, rozpoczęcie w 2019 r. funkcjonowania mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej następuje w bieżącym okresie rozliczeniowym systemu EU ETS (2013-2020), „co istotnie zmienia ramy

---

<sup>24</sup> Motyw nr 5 preambuły decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r.

prawne systemu konstruowane w perspektywie do 2020 r.”<sup>25</sup>. „Spowoduje to zmiany w systemie EU ETS, których uczestnicy rynku nie spodziewali się planując swoje działania biznesowe i inwestycyjne”<sup>26</sup>. Zdaniem rządu polskiego Parlament Europejski i Rada naruszyły m.in. „zasadę lojalnej współpracy poprzez przyjęcie środków sprzecznych z konkluzjami Rady Europejskiej z 2014 r.”<sup>27</sup>. Naruszono też „zasadę pewności prawa i zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań poprzez przyjęcie środków ingerujących w system handlu uprawnieniami do emisji w trakcie trwania okresu rozliczeniowego czy wreszcie zasadę proporcjonalności poprzez przyjęcie środków, które doprowadzą do realizacji wyższych celów redukcji emisji niż wynika to z międzynarodowych zobowiązań UE”<sup>28</sup>.

#### 4. PROPOZYCJE ZMIAN DYREKTYWY 2003/87/WE

W lipcu 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję zmian dyrektywy 2003/87/WE mając dostosować ją do celów ustanowionych dla okresu 2021-2030 zgodnie z Konkluzjami Rady Europejskiej przyjętymi podczas posiedzenia z 23-24 października 2014 r.<sup>29</sup> Dokument ten utrzymuje ogólną strukturę dyrektywy 2003/87/WE i systemu EU ETS z wprowadzeniem zmian określonych w Konkluzjach Rady Europejskiej. Zgodnie z treścią przedmiotowego dokumentu dotyczącego zmian dyrektywy 2003/87/WE, sprzedaż uprawnień na aukcji nadal pozostaje ogólną zasadą, od której wyjątkiem jest przydział bezpłatnych uprawnień, tj. dokument ten przewiduje sprzedaż 57% uprawnień do emisji na aukcji oraz rozdysponowanie pozostałych 43% w drodze bezpłatnych przydziałów. Zostanie natomiast zmieniony liniowy współczynnik redukcji na 2,2% począwszy od 2021 r., a zatem całkowita ilość uprawnień („pułap”) będzie się zmniejszać w szybszym rocznym tempie, co doprowadzi do ogólnej redukcji emisji w sektorach objętych systemem EU ETS o 43% do roku 2030<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Źródło informacji: <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/zgoda-na-zlozenie-przez-rzeczypospolita-polska-skargi-o-stwierdzenie.html> [dostęp: 30.08.2016].

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych – wniosek, Bruksela 15 lipca 2015, COM(2015)337 fin., 2015/148(COD).

<sup>30</sup> Zmiany w zakresie art. 9 dyrektywy 2003/87/WE; w latach 2013-2020 limit przydziałów na emisje dla elektrowni i innych instalacji stałych jest co roku zmniejszany o 1,74%.

Odnośnie do uprawnień, które państwa członkowskie mają sprzedać na aukcji – 10% tych uprawnień, będzie nadal rozdzielane z korzyścią dla niektórych mniej zamożnych państw członkowskich w interesie solidarności, wzrostu i połączeń międzysystemowych, natomiast pozostałe uprawnienia zostaną rozdzielone pomiędzy wszystkie państwa członkowskie<sup>31</sup>. Tak jak dotychczas, dochody ze sprzedaży uprawnień zapewnią mają państwom członkowskim środki finansowe, które mogą być wykorzystane do różnych działań, takich jak programy w zakresie energii odnawialnej, zwiększanie efektywności energetycznej czy wsparcie państw rozwijających się w przejściu na gospodarkę niskoemisyjną.

Według treści przedstawionej propozycji zmian dyrektywy 2003/87/WE modyfikacji ulec ma też mechanizm bezpłatnego przydziału pozwoleń dokonywanych przez rządy państw członkowskich. W treści przedmiotowych propozycji zmian dyrektywy 2003/87/WE przewidziano, że wskaźniki odniesienia (*benchmarki*) dla określenia przydziału bezpłatnych uprawnień dla przemysłu będą aktualizowane w celu uwzględnienia postępu technologicznego osiągniętego w odpowiednich sektorach. W tym celu zastosowany zostanie wskaźnik standardowy, z możliwością jego zmiany, jeżeli faktyczny wskaźnik postępu technologicznego w sektorze będzie znacznie różny od założonego wskaźnika standardowego. Zgodnie z projektem, 100% darmowych pozwoleń na emisję CO<sub>2</sub> dostaną tylko te podmioty, których wydajność będzie zgodna z ustalonym *benchmarkiem* determinowanym przede wszystkim zasadą stosowania najlepszej technologii (*best available technology*).

Przydział bezpłatnych uprawnień ma się koncentrować na sektorach najbardziej narażonych na przenoszenie produkcji poza obszar UE (tzw. *carbon leakage*). Sektory uznane za narażone na ryzyko ucieczki emisji będą nadal otrzymywać wyższe przydziały niż inne sektory, które mają większą zdolność do przeniesienia odpowiednich kosztów w cenach produktów. Zmieniona zostanie natomiast metoda określania sektorów i podsektorów narażonych na rzeczywiste ryzyko ucieczki emisji, która będzie się opierać na dwóch połączonych kryteriach: intensywności emisji i intensywności handlu.

Zgodnie z postanowieniami propozycji zmian dyrektywy 2003/87/WE przydziały dla nowych instalacji oraz w związku ze znacznym wzrostem produkcji będą pochodzić ze specjalnej rezerwy. Ta rezerwa dla nowych instalacji zostanie utworzona z wykorzystaniem 250 mln nieprzydzielonych uprawnień z rezerwy stabilności rynkowej i uzupełniona o uprawnienia, które pozostają niewykorzystane ze względu na zamknięcie instalacji lub znaczne zmiany w produkcji w ok-

---

<sup>31</sup> Zmiany w zakresie art. 10 dyrektywy 2003/87/WE.

resie od 2021 r. Do rezerwy dla nowych instalacji dodane zostaną również uprawnień nieprzydzielone bezpłatnie, pochodzące z części dla przemysłu do 2020 r. i nie wprowadzone do rezerwy stabilności rynkowej.

Propozycja zmian dyrektywy 2003/87/WE przewiduje ustanowienie na lata 2021-2030 Funduszu Modernizacyjnego mającego na celu wspieranie inwestycji w modernizację systemów energetycznych oraz poprawę efektywności energetycznej w państwach członkowskich o PKB na mieszkańca poniżej 60% średniej unijnej w 2013 r.<sup>32</sup> Fundusz ten ma być finansowany ze środków pochodzących ze sprzedaży 2% całkowitej liczby uprawnień w latach 2021-2030 zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie sprzedaży na aukcji w systemie EU ETS w celu wygenerowania niezbędnych funduszy na projekty, które mają być przeprowadzone. Funduszem zarządzać ma rada inwestycyjna i komitet zarządzający, które składają się z przedstawicieli państw członkowskich będących beneficjentami, Komisji, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i trzech przedstawicieli wybieranych przez pozostałe państwa członkowskie na okres 5 lat<sup>33</sup>. Inwestycje, które powinny dostać wsparcie finansowe ze środków funduszu, zgłaszane będą bezpośrednio przez państwa członkowskie, a ich kandydatury będą opiniowane przez Europejski Bank Inwestycyjny. Jeżeli Europejski Bank Inwestycyjny zaleci, aby nie finansowano inwestycji i przedstawi powody tego zalecenia, decyzja może zostać przyjęta jedynie większością dwóch trzecich głosów wszystkich członków za jej przyjęciem. Państwo członkowskie, w którym inwestycja będzie miała miejsce oraz Europejski Bank Inwestycyjny nie są uprawnione do głosowania w przedmiotowej sprawie.

Ponadto, w celu wsparcia innowacji w dziedzinie niskoemisyjnych technologii i procesów w sektorach przemysłowych oraz w celu pobudzania budowy i eksploatacji komercyjnych projektów demonstracyjnych, których celem jest bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO<sub>2</sub> (CCS) oraz projektów demonstracyjnych w zakresie innowacyjnych technologii energii odnawialnej na terytorium Unii, utworzony zostanie fundusz na rzecz innowacji. Na ten cel rezerwowanych będzie około 400 mln uprawnień<sup>34</sup>. Do tego dodane zostanie 50 mln uprawnień, które nie zostaną wykorzystane w latach 2013-2020 i które w przeciwnym wypadku zostałyby przeniesione do rezerwy stabilności rynkowej w 2020 r.

<sup>32</sup> Zob. art. 10d ust. 1 projektu (propozycji) zmian dyrektywy 2003/87/WE.

<sup>33</sup> Zob. art. 10d ust. 4 projektu (propozycji) zmian dyrektywy 2003/87/WE.

<sup>34</sup> Zob. art. 10a ust. 8 projektu zmiany dyrektywy 2003/87/WE.

## 5. PODSUMOWANIE

Wdrożenie i sprawne działanie systemu EU ETS od początku nastęcza w praktyce wielu komplikacji. Na zakłócenie efektywności funkcjonowania unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji mają wpływ zarówno czynniki o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym (brak globalnego porozumienia w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych). Największym problemem, jaki utrudnia systemowi EU ETS realizację celu, dla którego został powołany, czyli zapewnienie niezbędnych zachęt do inwestycji w ograniczanie emisji CO<sub>2</sub> w sposób opłacalny oraz stymulowanie innowacyjności w dziedzinie technologii niskoemisyjnych, sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy, jest niska cena uprawnień do emisji spowodowana dużą nadwyżką tych uprawnień na rynku. Uzgodnienie podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 23-24 października 2014 r. ram polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r., a następnie przedstawienie przez Komisję Europejską propozycji zmian dyrektywy 2003/87/WE celem dostosowania jej do celów ustanowionych dla okresu 2021-2030 zgodnie z Konkluzjami Rady Europejskiej, otworzyło dyskusje na temat kształtu nowych unijnych regulacji wdrażających politykę klimatyczno-energetyczną do 2030 r. i unijnego rynku handlu emisjami CO<sub>2</sub> (systemu EU ETS) po 2020 r. Zgodnie z Konkluzjami Rady Europejskiej, przyjętymi podczas posiedzenia z 23-24 października 2014 r., sprawnie funkcjonujący, zreformowany system EU ETS z instrumentem służącym stabilizacji rynku będzie głównym europejskim instrumentem wykorzystywanym do realizacji polityki klimatyczno-energetycznej UE po 2020 r. i służyć ma osiągnięciu jej głównego celu, jakim jest 40% redukcja emisji gazów cieplarnianych. Propozycje zmian dyrektywy 2003/87/WE przedstawione przez Komisję Europejską zawierają wiele istotnych, z punktu widzenia konieczności zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu EU ETS, postanowień. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na postanowienia przewidujące utworzenie Funduszu Modernizacyjnego, a także funduszu na rzecz innowacji, które mają być finansowe ze sprzedaży uprawnień do emisji. Powołanie obu tych funduszy świadczy o systemowym podejściu do wdrażania polityki klimatyczno-energetycznej, podkreśla rozległe funkcjonalne i systemowe związki pomiędzy systemem EU ETS z pozostałymi instrumentami składającymi się na tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny, w tym z regulacjami dotyczącymi odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej oraz stosowania technologii wychwytywania i geologicznego składowania dwutlenku węgla (CCS). Wiele jednak propozycji dotyczących zmian dyrektywy 2003/87/WE wymaga jeszcze dalszego dopracowania i uzupełnień. Wątpliwości można mieć od-

nośnie do niewystarczającego uwzględnienia w zakresie przydziału darmowych uprawnień do emisji kwestii dywersyfikacji tzw. miks energetycznego (co jest niezwykle istotne z punktu widzenia Polski); braku możliwości wykorzystania dodatkowych uprawnień z rezerwy stabilizującej w przypadku wystąpienia znaczącego wzrostu produkcji w przemyśle, czy też przyznania w praktyce kluczowej roli w ocenie przedsięwzięć, które mogą zostać sfinansowane ze środków Funduszu Modernizacyjnego Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu. Podnoszona jest również nieprecyzyjność wielu sformułowań przedstawionych przez Komisję propozycji<sup>35</sup>. Przemysłane przeprowadzenie tej systemowej reformy systemu EU ETS przed rozpoczęciem kolejnego okresu rozliczeniowego jest bardzo ważne, potrzebne są jasne i stabilne regulacje dotyczące funkcjonowania tego systemu w okresie 2021-2030. Próby ingerencji Komisji w ustalone reguły działania systemu EU ETS w okresie trwania danego okresu rozliczeniowego (tak jak miało to miejsce podczas III okresu rozliczeniowego), wywołują bowiem uzasadniony sprzeciw uczestników tego systemu. Takie postępowanie budzi dezaprobatę i niechęć do samej idei systemu EU ETS, narusza podstawowe zasady prawa unijnego, zwłaszcza zasadę lojalnej współpracy. Zmiana reguł „w czasie gry” wpływa negatywnie też przede wszystkim na możliwość długofalowego planowania rozwoju przedsiębiorstw zwłaszcza energetycznych.

## BIBLIOGRAFIA

### ŹRÓDŁA PRAWA

- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE, Dz. Urz. UE L Nr 264, poz. 1 z dnia 9.10.2015 r.
- Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz. Urz. UE L Nr 273, poz. 32 z dnia 25.10.2003 r.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 176/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013-2020, Dz. Urz. UE L Nr 56, poz. 11 z dnia 26.02.2014 r.

---

<sup>35</sup> Zob. uchwała nr 5 strony pracowników i pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej oraz systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w kontekście projektu zmian dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej ustanawiającego system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie w okresie 2021-2030 oraz zmieniającej dyrektywę 96/61/WE.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C Nr 83, poz. 47 z dnia 30.03.2010 r.

INNE DOKUMENTY

- Dokument z dnia 27 marca 2013 r. Zielona Księga – Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030, KOM(2013)169 wersja ostateczna.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady mieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych – wniosek, Bruksela 15 lipca 2015, COM(2015)337 fin., 2015/148(COD).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan działania w zakresie energii do roku 2050, KOM(2011)885 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Analiza możliwości zwiększenia celu 20% redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz ocena ryzyka ucieczki emisji, KOM(2010)265 wersja ostateczna, Bruksela, 26.05.2010.
- Opracowanie Ministerstwa Środowiska pt. Wdrażanie elementów Pakietu energetyczno-klimatycznego, Warszawa 2009.
- Plan działania na rzecz wprowadzenia konkurencyjnej gospodarki opartej na technologiach niskoemisyjnych do 2050 r., KOM(2011)0112.
- Porozumienie Paryskie dotyczące Ramowej Konwencji NZ w sprawie zmian klimatu, które stanowi załącznik do decyzji Konferencji Stron Narodów Zjednoczonych z dnia 12 grudnia 2015 r., FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.
- Ramowa Polityka klimatyczna do 2013 r. przyjęta podczas posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 23-24 października 2014 r.
- Raport przygotowany na zlecenie Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan pt. Technologia wychwytywania i geologicznego składowania dwutlenku węgla (CCS) sposobem na złagodzenie zmian klimatu, 2009.
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council – The state of the European carbon market in 2012.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdania z realizacji za rok 2013: rozwijanie i stosowanie technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla w Europie, 2013/2079(INI), Dz. Urz. UE C Nr 482, poz. 9 z dnia 23.12.2016 r.
- Sprawozdanie z sesji Parlamentu Europejskiego nr 124/2013, Strasburg 9-12 grudnia 2013 r.
- Uchwała nr 5 strony pracowników i pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej oraz systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w kontekście projektu zmian dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej ustanawiającego system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie w okresie 2021-2030 oraz zmieniającej dyrektywę 96/61/WE.



## ORZECZNICTWO

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine i in., <http://curia.europa.eu/> [dostęp: 30.09.2016].

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie C-505/09 P Komisja przeciwko Estonii, <http://curia.europa.eu/> [dostęp: 30.08.2016].

## LITERATURA

- ALENKA Kuhelj: EU climate change policies and actions, *Review of Comparative Law* 16 (2011), s. 51-72.
- BARAN Jolanta, JANIK Agnieszka, RYSZKO Adam: Handel emisjami w teorii i praktyce, Warszawa: CeDeWu sp. z o.o. 2011.
- BUKOWSKI Zbigniew, NOWACKI Konrad: Prawnomiędzynarodowa ochrona klimatu i jej zastosowanie w prawie krajowym, [w:] Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i Niemczech, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited 2006, s. 151-171.
- CIECHANOWICZ-MCLEAN Janina: Globalne ocieplenie i zmiany klimatyczne: przegląd międzynarodowych działań prawnych, *Prawo i Środowisko* 3 (2001), s. 85-87.
- CIECHANOWICZ-MCLEAN Janina: Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, *Gdańskie Studia Prawnicze* 14 (2005), s. 705-714.
- CIECHANOWICZ-MCLEAN Janina: Odpowiedzialność prawna w konwencji klimatycznej, *Gdańskie Studia Prawnicze* 25 (2011), s. 493-505.
- CIECHANOWICZ-MCLEAN Janina: Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem, Warszawa: Difin 2015.
- CZEMBOR Piotr, Blockloading – zmiana zasad aukcji uprawnień do emisji, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 3 (2013), s. 104-109.
- DYDUCH Justyna: Handel uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń powietrza, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2013.
- ELŻANOWSKI Filip M.: Proces inwestycyjny w kontekście pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej, [w:] Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym, red. M. Cherka, F.M. Elżanowski, M. Swora [i in.], Warszawa: Wolters Kluwer 2010, s. 121-134.
- GÓRSKI Marek: Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji w świetle ustawy z 22 grudnia 2004 r., [w:] Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i Niemczech, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited 2006, s. 173-194.
- GRACZYK Andrzej: Ograniczenie i handel emisjami dwutlenku węgla – regulacje europejskie a problemy polskich przedsiębiorstw, [w:] Procesy reform w Niemczech i Unii Europejskiej, red. R. Grzeszczak, M. Piotrowska, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2009, s. 123-133.
- KĘPA Katarzyna: Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych, Warszawa: BEL Studio 2013.
- LIPIŃSKI Aleksander: Z problematyki prawnej podziemnego składowania dwutlenku węgla, [w:] Zmiany klimatu a społeczeństwo, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa: C.H. Beck 2010, s. 387-395.
- MARCHEWSKA-BARTKOWIAK Kamila: Wpływy budżetowe ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w systemie ETS oraz możliwe warianty ich alokacji, [w:]

- Polityka klimatyczna, red. M. Sobolewski, *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* 29 (2012), nr 1, s. 137-160.
- NOWACKI Marcin, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego*, Warszawa: Wolters Kluwer 2010.
- PRZYBOROWSKA–KLIMCZAK Anna: Zagrożenia związane ze zmianami klimatycznymi i przeciwdziałanie ich negatywnym skutkom na forum międzynarodowym, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR 2010, s. 433-436.
- STOCHLAK Janusz: Podstawy prawne gospodarki niskoemisyjnej, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Problemy, wyzwania, nadzieje. Wybrane aspekty prawne, międzynarodowe i społeczno-gospodarcze*, red. C.T. Szyjko, Warszawa: Wydawnictwo MM Marek Makuliński 2014, s. 147-165.
- STOCZKIEWICZ Marcin: Dyrektywa w sprawie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, [w:] *Implementacja prawa klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej w Polsce*, red. M. Stoczkiewicz, Warszawa: ClientEarth 2013, s. 12-19.
- SZYJKO Cezary T.: Polskie prawo energetyczne wobec polityki klimatycznej Unii Europejskiej, [w:] *Prawo i gospodarka UE*, red. C.T. Szyjko, Warszawa: Europejskie Centrum Analiz Geopolitycznych 2013, s. 83-94.

#### REFORMA FUNKCJONOWANIA UNIJNEGO SYSTEMU HANDLU UPRAWNIENIAMI DO EMISJI

##### Streszczenie

Upływ ponad dziesięciu lat od rozpoczęcia funkcjonowania systemu EU ETS oraz upływ trzech lat od rozpoczęcia już trzeciego okresu rozliczeniowego tego systemu nałożył się z okresem pogłębiającego się kryzysu (określanego nawet załamaniem) tego systemu, coraz częściej powtarzanymi wątpliwościami odnośnie do tego, czy system ten jest zdolny osiągnąć nałożony na niego cel, czy nie powinien zostać zastąpiony innym instrumentem. Brak było i jest jednak nadal pomysłów na nowy instrument umożliwiający redukcję emisji zanieczyszczeń w sposób skuteczny i efektywny ekonomicznie, który mógłby zastąpić obecny system EU ETS. Wraz z upływem ponad dziesięciu lat od rozpoczęcia funkcjonowania tego systemu oraz upływem trzech lat od rozpoczęcia już trzeciego okresu rozliczeniowego systemu EU ETS rozpoczęły się zatem intensywne prace nad strukturalną reformą tego systemu. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie aktualnego stanu prac w zakresie reformy systemu EU ETS, wskazanie głównych kierunków i celów tych zmian, a także podjęcie próby ich oceny.

**Słowa kluczowe:** polityka klimatyczno-energetyczna; prawo ochrony środowiska; redukcja emisjami; gazy cieplarniane

#### REFORM OF THE EUROPEAN UNION GREENHOUSE GAS EMISSION ALLOWANCE TRADING SCHEME FUNCTIONING

##### Summary

Currently, it has followed a lapse of over ten years from the beginning of already the EU ETS scheme functioning and three years from the beginning of already the EU ETS scheme third ac-

---

counting period, which has coincided with a period of deepening crisis (or even breakdown) of the scheme, there even appear to be more and more frequent doubts as to its capability to achieve aims imposed on it, whether the system should not have been replaced by another instrument. Currently, however, there are no ideas supporting a new instrument enabling emissions reductions in an economically effective way, which could replace current the EU ETS scheme. Therefore, together with over ten years passing since the beginning of the EU ETS scheme's functioning and three years passing since the beginning of the EU ETS scheme's third accounting period, intensive works regarding structural reform of this scheme was started. Thus, the aim of the study is the analysis of current stage of works regarding EU ETS scheme's reform, pointing of main directions and aims of planned changes, as well as attempting to assess of thereof.

**Key words:** climate and energy policy; environmental law; emission reduction; greenhouse gases