

A photograph of a large industrial power plant at night, illuminated by various lights. The scene features several tall, cylindrical chimneys and complex piping structures. The background is dark, with some lights visible in the distance. The overall atmosphere is industrial and somewhat mysterious due to the low light conditions.

## MEMORANDUM

**Ocena zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym UE**

**Janusz Kowalski**

Posel na Sejm RP

6 czerwca 2020 r.

# MEMORANDUM

## Ocena zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym UE

### I. Cel i główne wnioski

Za cel niniejszego memorandum postawiono próbę zbadania zgodności fundamentów systemu EU ETS, a precyzyjniej jego głównego aktu, z prawem pierwotnym UE (traktatami unijnymi). Analiza zagadnienia potencjalnej rewizji podparta przeglądem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, wskazuje, iż zagadnienie można badać z dwóch perspektyw:

1) prawa Państw Członkowskich do samodzielnego kształtowania własnego miksu energetycznego

Chcąc wpływać na kształt miksu energetycznego w Państwach Członkowskich, organy unijne powinny **zastosować specjalną procedurę prawodawczą**, której naruszenie skutkuje brakiem mocy prawnej aktu.

2) regulacji odnośnie harmonizacji prawa podatkowego w UE

Przyjmując, że opłaty uprawniające do emisji gazów cieplarnianych stanowią quasi podatek pośredni, organy unijne – dokonując w tym zakresie harmonizacji prawa – powinny **zastosowywać specjalną procedurę prawodawczą**, jak i **wykazać, że harmonizacja prawa jest w tym względzie niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji**.

Należy podkreślić, że o ile w obu przypadkach istnieją określone poniżej argumenty przemawiające za niezgodnością systemu EU ETS z prawem pierwotnym UE, to jedynie pierwsza z ww. kwestii była przedmiotem szerszej dyskusji w UE.

# MEMORANDUM

## Ocena zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym UE

### II. Opis regulacji systemu EU ETS

Europejski system handlu emisjami ustanowiono w oparciu o szereg aktów prawa wtórnego<sup>1</sup>, wśród których należałoby wymienić przede wszystkim:

- Główny akt regulujący system - Dyrektywa 2003/87/WE ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej Dyrektywę Rady 96/61/WE (dalej: **Dyrektywa EU ETS**),
- Dyrektywę 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2004 r. zmieniającą Dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto,
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającą Dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie,
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą Dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych,
- 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<sup>12</sup>,

a także szereg decyzji Rady, Komisji Europejskiej Parlamentu Europejskiego regulujących podział zobowiązań poszczególnych Państw Członkowskich, redukcję gazów cieplarnianych w ramach zobowiązań międzynarodowych, które znalazły wyraz w prawie wewnętrznym UE, a także zobowiązań do redukcji emisji w sektorach niepodlegających systemowi aukcyjnemu (tzw. non-ETS)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Z racji wykraczającego charakteru katalogu aktów prawa poza niniejsze memorandum. Patrz tutaj: *EU Emissions Trading System (EU ETS)*, [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets\\_en#Main\\_legislation](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en#Main_legislation), dostęp: 3 czerwca 2020 r.

<sup>2</sup> Mowa tu o:

- Decyzji Rady z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotyczącej zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (2202/358/WE),

# MEMORANDUM

## Ocena zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym UE

Zważywszy na charakter Dyrektywy EU ETS niniejsze memorandum koncentrować się będzie właśnie na niej. Ingerencja w przepisy Dyrektywy EU ETS będzie jednakże potencjalnie pociągać konieczność zmiany aktów prawnych Unii Europejskiej, ustanawiających ten system *acquis communautaire* Unii w dziedzinach klimatu, energii i środowiska w zgodności z zasadą lojalnej współpracy, co może być punktem odniesienia dla badania przez sąd.

Za podstawę prawną do wydania ww. aktu wskazano art. 175 ust. 1 Traktatu WE<sup>3</sup>, zgodnie z którym, stosując zwykłą procedurą ustawodawczą, Parlament Europejski i Rada (**większością kwalifikowaną**), po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, decyduje o działaniu służącym osiągnięciu określonych celów, takich jak:

- zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego,
- ochrona zdrowia ludzkiego,
- ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych,
- promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków, zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego.

- 
- Decyzji Komisji z dnia 10 lutego 2005 r. ustanawiającej zasady wykonania Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady 280/2004/WE dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie i wykonania Protokołu z Kioto,
  - Decyzji Komisji z dnia 14 grudnia 2006 r. ustalającej odpowiedni poziom emisji przyznane Wspólnocie i każdemu z jej Państw Członkowskich w ramach Protokołu z Kioto na mocy Decyzji Rady 2002/358/WE,
  - Decyzji Komisji z dnia 15 grudnia 2010 r. zmieniająca Decyzję 2006/944/WE ustalającą odpowiedni poziom emisji przyznane Wspólnocie i każdemu z jej Państw Członkowskich w ramach Protokołu z Kioto na mocy Decyzji Rady 2002/358/WE,
  - Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmian klimatu oraz uchylające Decyzję 280/2004/WE,
  - Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez Państwa Członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji gazów cieplarnianych,
  - Decyzji Komisji z dnia 26 marca 2013 r. określająca limity emisji Państw Członkowskich na lata 2013-2020 zgodnie z decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE.

<sup>3</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.



# MEMORANDUM

## Ocena zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym UE

W preambule do Dyrektywy EU ETS wskazano, że przepisy wspólnotowe odnoszące się do rozdzielania przydziałów [emisji gazów cieplarnianych] przez Państwa Członkowskie są niezbędne w celu przyczynienia się do zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz w celu uniknięcia zakłócania konkurencji. Wskazano również, że celem wprowadzenia systemu EU ETS jest m.in.:

- osiągnięcie stabilizacji stężeń gazów cieplarnianych w powietrzu na poziomie, który zapobiega groźnemu antropogenicznemu zmieszaniu się z systemem klimatycznym,
- wspieranie wykorzystania bardziej energooszczędnych technologii, łącznie z produkcją energii cieplnej i elektrycznej.

W Dyrektywie EU ETS zaznaczono również, że opodatkowanie może być krajowym instrumentem polityki w celu ograniczenia emisji z instalacji tymczasowo wykluczonych.

# MEMORANDUM

## Ocena zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym UE

### III. Przepisy traktatowe podważające legalność wprowadzenia systemu EU ETS w Traktacie o funkcjonowaniu UE

1. Przepisy regulujące autonomię Państw Członkowskich do własnego kształtowania miksu energetycznego przewidują specjalną procedurę legislacyjną, zgodnie z którą Rada obowiązana jest działać **jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów**.

Przepis art. 192 ust. 2 lit. c) TfUE<sup>4</sup> przyznający prawo do kształtowania miksu energetycznego przez Państwa Członkowskie stanowi:

*Na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej przewidzianej w ustępie 1 [zwykła procedura prawodawcza] i bez uszczerbku dla artykułu 114 [zasady dotyczące zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich], Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, uchwala:*

*(...)*

*c) środki wpływające znacząco na wybór Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.*

2. Przepisy dotyczące harmonizacji prawa podatkowego przewidują specjalną procedurę legislacyjną, zgodnie z którą Rada obowiązana jest działać **jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym**, a ponadto wykazać, że harmonizacja jest **niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego** oraz **uniknięcia zakłóceń konkurencji**.

Art. 113 TfUE stanowi:

*Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwala przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji.*

---

<sup>4</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

# MEMORANDUM

## Ocena zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym UE

### IV. Uzasadnienie wniosków (analiza proceduralna)

#### 1. System EU ETS, a prawo do kształtowania miksu energetycznego przez Państwa Członkowskie

Jak wynika z art. 192 ust. 2 lit. c) TfUE, każdy akt prawny, jeżeli wpływa na prawo do kształtowania własnego miksu energetycznego Państw Członkowskich, musi być przyjęty na podstawie specjalnej procedury prawodawczej, zakładającej **jednomyślność Rady** oraz - oprócz konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów - również konsultacje z **Parlamentem Europejskim**.

**Dyrektywa EU ETS przyjęta została natomiast w oparciu o** art. 175 ust. 1 Traktatu WE przewidujący zwykłą procedurę prawodawczą, w której decyzję podejmują wspólnie Parlament Europejski oraz Rada, głosująca jedynie **większością kwalifikowaną**, i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów. W praktyce regułą jest, iż Prezydencja Rady UE w trakcie negocjacji dąży do osiągnięcia porozumienia wśród wszystkich Państw Członkowskich, poddawanie projektu pod głosowanie jest ostatecznością.

W przypadku Dyrektywy EU ETS Rada ds. Ogólnych (GAC) w dn. 27 lutego 2018 r. zatwierdziła porozumienie z Parlamentem Europejskim. Za przyjęciem Dyrektywy głosowało 25 Państw Członkowskich, trzy kraje (Polska, Chorwacja i Węgry) wstrzymały się od głosu. Wstrzymanie się od głosu postrzegane jest jako sprzeciw, ponieważ liczone jest do mniejszości blokującej, która jednak w przypadku tej konkretnej dyrektywy nie zebrała się. Informacja o argumentach Państw Członkowskich, które zdecydowały się wstrzymać od głosu, nie jest publicznie dostępna. Nie wiadomo również czy w trakcie negocjacji w Radzie którekolwiek, a jeśli tak, to które Państwa Członkowskie kwestionowały podstawę prawną wskazaną przez KE.

W ostatnim czasie, za sprawą orzeczenia TSUE w sprawie C-5/16 z dnia 21 czerwca 2018 r.<sup>5</sup>, **miała miejsce w UE dyskusja na temat legalności Dyrektywy EU ETS i przyjętej do jej wydania podstawy prawnej. Wyrok w ww. sprawie**

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 21 czerwca 2018 r., Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej (Sprawa C-5/16), Dz.U. C 98 z 14.3.2016. Należy nadmienić, że ustalenia w niniejszej sprawie stały się punktem wyjścia do oceny w sprawie o stwierdzenie nieważności Dyrektywy (UE) 2016/2284 tj. redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych (wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 13 marca 2019 r., Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Europejskiej, C-128/17).

# MEMORANDUM

## Ocena zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym UE

**zapadł na skutek wystąpienia przez** rząd RP przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie twierdząc, że ich decyzja **w sprawie ustanowienia i funkcjonowania** rezerwy stabilności rynkowej („MSR”) jest nieważna z powodu naruszenia m.in. przepisów proceduralnych. W ocenie Polski zaskarżona decyzja naruszała art. 192 ust. 1 TfUE w związku z art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TfUE ze względu na to, że została przyjęta zgodnie **ze zwykłą procedurą ustawodawczą**, pomimo, że decyzja ta stanowi środek wpływający znacząco na wybór przez państwo członkowskie między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię w rozumieniu tego ostatniego postanowienia. Tym samym uzasadnionym w ocenie Polski było zastosowanie szczególnej procedury, o której mowa w art. z art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TfUE.

TSUE nie odniósł się do analiz przedstawionych przez stronę polską, ale oparł swój wyrok na przywołaniu celu wskazanego w decyzji MSR, tj. problemu strukturalnej nierównowagi między popytem a podażą, a popytem uprawnień do emisji CO<sup>2</sup>. Odrzucił tym samym podgląd, aby celem zaskarżonej decyzji była bezpośrednio ingerencja w prawo Państw Członkowskich do kształtowania własnego miksu energetycznego, lecz uznał, że jest nim sprawne funkcjonowanie obecnego systemu EU ETS.

Powyższy wyrok spotkał się z krytycznymi opiniami, m.in. Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej, co opisywano w mediach<sup>6</sup>, gdyż tezy wyroku mogą wskazywać, że jedynie w przypadku wskazania wprost w akcie prawnym, że wpływa on na możliwość kształtowania przez Państwa Członkowskie miku energetycznego, dany akt może być podważony na podstawie art. 192 ust. 2 lit. c) TfUE. Taka interpretacja jest dość restrykcyjna i uniemożliwiłaby teoretycznie przyjęcie, że Dyrektywa EU ETS jest niezgodna z prawem pierwotnym UE.

W kontekście Dyrektywy EU ETS, należy jednak zauważyć, że TSUE w swoich wyrokach podkreślał już niejednokrotnie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wybór podstawy prawnej aktu wspólnotowego musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. **Należy do nich w szczególności cel i treść aktu** (zob. w szczególności wyroki: z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, zwanej *Dwutlenkiem tytanu*, Rec. str. I-2867, pkt 10; z dnia 4 kwietnia 2000 r. w

<sup>6</sup> PKEE: Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie MSR budzi wątpliwości, <https://biznesalert.pl>, dostęp: 3 czerwca 2020 r.

<sup>5</sup>Wyrok TSUE w sprawie C-533/03; 26 stycznia 2006 r.



# MEMORANDUM

## Ocena zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym UE

sprawie C-269/97 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-2257, pkt 43; z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-211/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-8913, pkt 38, oraz ww. wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 54)<sup>5</sup>. Powyższe stanowisko TSUE podważałoby zatem tezę, że przy ocenie celów danego aktu należy uwzględniać jedynie zapisy zawarte wprost w danym akcie, a tym samym, że Dyrektywa EU ETS nie może naruszać przepisów Traktatów, gdyż nie ma w niej zapisów odnoszącego się wprost do źródeł energii i struktury zaopatrywania w nią przez kraje UE. Z preambuły Dyrektywy EU ETS wiemy natomiast, że jej celem jest m.in. *osiągnięcie stabilizacji stężeń gazów cieplarnianych w powietrzu na poziomie, który zapobiega groźnemu antropogenicznemu zmieszaniu się z systemem klimatycznym czy też wspieranie wykorzystania bardziej energooszczędnych technologii, łącznie z produkcją energii cieplnej i elektrycznej*, co bez wątplenia ma na celu wpłynięcie na miks energetyczny krajów UE.

### 2. System EU ETS w kontekście prawa do harmonizacji podatków pośrednich

Dotychczas w UE nie podnoszono kwestii systemu EU ETS i związanych z nim opłat jako nałożenia na Państwa Członkowskie nowego zharmonizowanego podatku. W kontekście ww. wyroku w sprawie C-5/16 można było się jednak spotkać się z opinią, że gdyby w systemie EU ETS wyznaczyć ściślejsze ramy dla ceny uprawnień (od-do) to wówczas można by mówić o tzw. *carbon tax*. Dopóki jednak ustalanie ceny w obecnym systemie EU ETS jest pozostawione rynkowi (*market instrument*), to nie klasyfikuje się powyższego w obiegowej opinii jako podatek.

W związku z zapowiadaną reformą systemu EU ETS (zgodnie z planem prac Komisji Europejskiej rewizja nastąpi w 2021 r.) wśród ekspertów pojawiają się jednak wprost alternatywne koncepcje w postaci wprowadzenia podatku CO<sup>2</sup> (nie mylić z podatkiem granicznym tj. *Carbon Border Adjustment Mechanism*, nad którym prace KE już rozpoczęła). Patrząc na priorytety Komisji Europejskiej można się spodziewać, iż ewentualna propozycja wprowadzenia podatku CO<sup>2</sup> została by przedstawiona w zwykłej procedurze legislacyjnej (większość kwalifikowana w Radzie) wskazując na „cel środowiskowy” (takie podejście KE zapowiada względem projektu zmian do *Energy Taxation Directive*, który ma się pojawić w przyszłym roku).

Powyższe nie zmienia jednak okoliczności, że **opłaty z tytułu przydziału emisji mają pewne charakterystyczne dla podatków przymioty**, jak: powszechność, przymusowość, pieniężny charakter oraz stanowią dochód budżetu Państw Członkowskich. Jako **koszt przierzucany zasadniczo przez firmy na**

# MEMORANDUM

## Ocena zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym UE

**konsumentów, bez uwzględnienia ich zdolności płatniczej, powinien być uznawany za podatek pośredni.**

Zakładając zatem, że możemy mieć do czynienia z *quasi* podatkiem pośrednim, jego harmonizacja na terenie UE byłaby ograniczona w sposób dwojaki:

- a) dla harmonizacji przepisów podatkowych wymagana jest **specjalna procedura prawodawcza przewidziana w art. 113 Traktatu WE** (bez jej wypełnienia uchwalony akt jest nieważny). Przepisy Dyrektywy EU ETS nie podlegały natomiast tej specjalnej procedurze,
- b) harmonizacja podatkowa to **szczególny instrument podejmowany dla realizacji wyjątkowych celów**, tj., gdy jest to niezbędne dla zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji. W orzecznictwie TSUE podnosi się, że harmonizacji podatków dokonuje się w celu redukcji barier w handlu, w tym powstałych na skutek odmienności w systemach podatkowych. Przyjmując, że przed wprowadzeniem opłat w ramach systemu EU ETS nie było barier w handlu, harmonizacja w ww. zakresie była niezasadna/bezprawna.

Poniżej przykłady wyroków i opinii Rzecznika Generalnego omawiających poszczególne kwestie harmonizacji podatków w UE:

### **a) obowiązek zachowania specjalnej procedury prawodawczej przy harmonizacji podatków pośrednich**

- wyrok z 7 marca 2017 r. w sprawie C-390/15:

W niniejszym wypadku należy stwierdzić, że zgodnie z art. 93 TWE, obecnie art. 113 TFUE, który przewiduje szczególną procedurę prawodawczą, należało zasięgnąć konsultacji Parlamentu przed przyjęciem Dyrektywy 2009/47, a w konsekwencji przed zastąpieniem przez tę Dyrektywę pkt 6 załącznika III do Dyrektywy 2006/112.

Regularne konsultacje z Parlamentem w wypadkach przewidzianych przez traktat WE, obecnie traktat FUE, stanowią bowiem istotny wymóg formalny, którego **naruszenie powoduje nieważność danego aktu** (wyrok z dnia 10 maja 1995 r., Parlament/Rada, C-417/93, EU:C:1995:127, pkt 9).

Faktyczny udział Parlamentu w procesie prawodawczym, zgodnie z procedurami przewidzianymi przez traktat, stanowi bowiem istotny element

# MEMORANDUM

## Ocena zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym UE

równowagi instytucjonalnej zamierzonej przez traktat i to w zakresie, w jakim kompetencja Parlamentu stanowi wyraz fundamentalnej zasady demokratycznej, zgodnie z którą obywatele uczestniczą w sprawowaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia przedstawicielskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 lipca 1995 r., Parlament/Rada, C-21/94, EU:C:1995:220, pkt 17; z dnia 10 czerwca 1997 r., Parlament/Rada, C-392/95, EU:C:1997:289, pkt 14).

- opinia z 8 września 2016r. Rzecznika Generalnego J. Kokott w sprawie C-390/15:

Regularne konsultacje z Parlamentem w ramach procesu ustawodawczego stanowią zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istotny wymóg formalny, którego naruszenie **powoduje nieważność danego aktu**. (10 września 2015 C-363/14, pkt 82).

### **b) harmonizacja podatków, jedynie w zakresie w jakim jest niezbędna dla ustanowienia/funkcjonowania rynku wewnętrznego**

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości:

- wyrok z 16 listopada 1977 r. w sprawie 13-77:

*Article 99 of the treaty, which imposes on the commission the duty to look for ways of harmonizing the legislation of the member states on this point in the interest of the common market, in conjunction with article 100 on the approximation of laws, **relates to the obstacles to trade resulting from indirect taxes.***

*On the basis of the aforementioned articles, the council adopted directive no 72/464 , which is the subject of the fourth question, precisely because it considered that it was in the interest of the common market that the rules for taxes affecting the consumption of manufactured tobacco should be harmonized, in order progressively to eliminate from the national systems those factors which were likely to hinder free movement and distort the conditions of competition.*

# MEMORANDUM

## Ocena zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym UE

- wyrok z 5 lipca 1988 r. w sprawie 289/86:

*It should be observed that the Sixth Directive is based on Articles 99 and 100 of the EEC Treaty and its objective is the harmonization or approximation of the legislation of the Member States on turnover taxes „in the interests of the common market”.*

- wyrok z 27 lutego 1980 r. w sprawie C-171/78:

*There is no doubt that the disparity in the national tax systems and in particular the differences in the rates of tax which are particularly pronounced as regards taxation on spirits constitute an obstacle to the free movement of goods and to the development of trade between the member states. However, the implementation of the programme of harmonization laid down by article 99 cannot constitute a preliminary to the application of article 95. Whatever in fact the disparities between the national tax systems, article 95 lays down a basic requirement which is directly linked to the prohibition on customs duties and charges having an equivalent effect between the member states in that it intends to eliminate before any harmonization all national tax practices which are likely to create discrimination against imported products or to afford protection to certain domestic products. It therefore appears that articles 95 and 99 pursue different objectives, since article 95 aims to eliminate in the immediate future discriminatory or protective tax practices, **whilst article 99 aims to reduce trade barriers arising from the differences between the national tax systems, even where those are applied without discrimination.***

- wyrok z 26 kwietnia 2007 r. w sprawie C-392/05:

W tej kwestii trzeba na wstępie zwrócić uwagę na to, że Dyrektywa 83/183 przyjęta została na podstawie art. 99 traktatu WE (po zmianie art. 93 WE). W tym przepisie Rada Wspólnot Europejskich upoważniona została do harmonizacji ustawodawstw odnoszących się między innymi do akcyzy, w zakresie, **w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego** (wyrok w sprawie C-240/01 Komisja przeciwko RFN, pkt 35).

**Zniesienie przeszkód podatkowych w przywozie do państwa członkowskiego mienia prywatnego znajdującego się w innym państwie członkowskim okazuje się z tej perspektywy szczególnie konieczne dla stworzenia warunków podobnych do tych charakterystycznych dla rynku wewnętrznego** (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-262/99 Louloudakis, Rec. str. I-5547, pkt 58).



# MEMORANDUM

## Ocena zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym UE

Co więcej, z lektury pierwszego i drugiego motywu Dyrektywy 83/183 w związku z art. 1 i 2 tejże wynika, że dyrektywa ta przyjęta została na korzyść osób fizycznych w celu poprawienia swobodnego przepływu osób we Wspólnocie, a także zwiększenia poczucia przynależności do tej ostatniej, i że w tym celu zamierza ułatwić przywóz mienia prywatnego, zdefiniowanego jako mienie przeznaczone do użytku prywatnego danych osób bądź na użytek ich rodziny.

Stąd też zakres podmiotowy stosowania Dyrektywy 83/183 nie może być ograniczony do pracowników w rozumieniu art. 39 WE ani wyłączać, wśród tych ostatnich, pracowników zatrudnionych w administracji publicznej państwa członkowskiego.

### 3. Badanie zobowiązań krajowych na tle przepisów Dyrektywy EU ETS

Mając na względzie powyższe i na cele oddzielnej analizy rysuje się pytanie, czy istnieje możliwość zbadania zobowiązań krajowych wynikających z Dyrektywy EU ETS (Systemu EU ETS) przed i w toku postępowania konstytucyjnego przed sądem krajowym.

Jedynie tytułem zasygnalizowania na tym tle potencjalnie można poddać pod dyskusję chociażby doktrynę *counter-limits* (np. wyrok Włoskiego Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2018 r. w sprawie Tarrico nr 115/2018<sup>7</sup>) oraz niedawny wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht) z 5 maja 2020 r. w sprawie kupowania obligacji przez Europejski Bank Centralny.

---

<sup>7</sup> Patrz:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=115>.

Zobacz też: *Two Courts, two Languages? The Taricco Saga Ends on a Worrying Note*

<https://verfassungsblog.de/two-courts-two-languages-the-taricco-saga-ends-on-a-worrying-note/>