



Warszawa, dnia 11-08-2020 r.

MINISTER KLIMATU

Michał Kurtyka

DPK-II.050.17.2020.MZ
1251966.3825090.3085489

**Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu RP**

W odpowiedzi na interpelację Pana Posła Janusza Kowalskiego nr 7429 z dnia 14 czerwca 2020 r., w sprawie oceny zgodności systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (system EU ETS) z prawem pierwotnym (nr K9INT7429), uprzejmie informuję co następuje.

Odnosząc się do argumentów dotyczących podstawy prawnej aktów regulujących funkcjonowanie systemu EU ETS należy zauważyć, że niezależnie od tego, że materia stanowiąca prawa energetyczne wskazane w art. 194 ust. 2 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), stanowi obszar wyłączony z kompetencji Unii w obszarze energetyki, to Unia zachowuje kompetencję do przyjmowania aktów realizujących politykę ochrony środowiska, które oddziałują na strukturę energetyczną państwa członkowskiego. Regulacje unijne w dziedzinie ochrony środowiska dość często i na różne sposoby oddziałują na decyzje państwa w zakresie wyboru źródeł energii i funkcjonowanie przedsiębiorstw sektora energetycznego. Oddziaływanie to odbywa się kosztem ograniczenia prawa państw członkowskich do swobodnego określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii, oraz określania ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię. W obszarze polityki ochrony środowiska przyjmowanie przez UE środków realizujących cele środowiskowe, które mogą wpływać na miks energetyczny państw członkowskich nie jest wyłączone na co wskazuje m.in. art. 191 ust. 2 lit. c TFUE. Nie ulega jednak wątpliwości, że jeśli wpływ danego aktu przyjmowanego w ramach unijnej polityki środowiskowej na miks energetyczny jakiegokolwiek państwa członkowskiego miałby się okazać istotny, prawodawca UE powinien zastosować specjalną procedurę prawodawczą przewidzianą w art. 192 ust. 2 lit. c TFUE. Należy przy tym podkreślić, że nie każdy wpływ na miks energetyczny państwa członkowskiego jest poddany takim ograniczeniom wynikającym z obowiązku zastosowania specjalnej procedury prawodawczej, ale taki wpływ który jest uznawany za istotny (significant).

Wobec powyższego należy mieć wątpliwości, iż wydanie w 2003 r. dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej Dyrektywę Rady 96/61/W ETS (dyrektywa EU ETS) na podstawie ówczesnego art. 175 TWE należy uznać za wadliwe, chociaż trzeba też przyznać, że Polska jako państwo, które nie było wówczas członkiem UE nie mogłoby ważności tego aktu zakwestionować.

System ETS, który kreowała dyrektywa z 2003 r. był całkowicie odmiennym systemem niż ten, który uformował się pod wpływem kolejnych nowelizacji ww. dyrektywy. Założenia tego systemu dawały państwom członkowskim dużą swobodę w zakresie określania metodologii przydziału

uprawnień do emisji. Państwa członkowskie mogły tę swobodę regulacyjną wykorzystywać w ten sposób, aby „utrwalić” strukturę zaopatrzenia w energię i w ramach tego korzystać przede wszystkim z paliw dostępnych w danym kraju. Kolejne zmiany założeń funkcjonowania systemu ETS, które obok celów związanych ze zmniejszaniem emisji gazów cieplarnianych, kształtowały w pewien sposób miks energetyczny państw członkowskich o dużym udziale węgla w strukturze energetycznej, spotykały się z reakcją polskiego rządu, czego wyrazem były m.in. skarga na tzw. decyzję benchmarkową (decyzja KE 278/2011, sprawa T-370/11) oraz skarga na decyzję PE i Rady 2015/1814 ws. tzw. rezerwy stabilności rynkowej (market stability reserve - MSR) – sprawa C-5/16. Polska podnosiła w skargach kierowanych do Sądu i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zarzuty dotyczące wadliwej podstawy prawnej przyjętej przy wydawaniu skarżonych aktów. W obu przypadkach sądy unijne nie znalazły przesłanek przemawiających za uznaniem, że akty reformujące system ETS zostały przyjęte na wadliwej podstawie prawnej. Okoliczność, że Trybunał zakwestionował podstawy do kierowania środków prawnych przeciwko aktom reformującym system ETS w przeszłości nie oznacza, że środki tego rodzaju (skargi do TSUE) nie będą mogły być kierowane w przyszłości, jeśli akty takie będą przyjmowane z naruszeniem wymagań, które narzuca art. 192 ust. 2 lit c TFUE.

W tym miejscu należy podkreślić, że podstawy do kwestionowania regulacji aktualnie obowiązującej Dyrektywy EU ETS, z uwagi na oparcie jej na wadliwej podstawie prawnej, wyczerpały się m.in. na skutek upływu terminu do wniesienia skargi. Poza tym wyrok TS ws. C-5/16 ma walor ostateczny. Obecnie rozważania na temat wyboru podstawy prawnej Dyrektywy EU ETS i aktów zmieniających Dyrektywę nie mają zatem podstaw.

Odnosząc się do kwestii traktowania „opłat z tytułu przydziału emisji”, (zakładając, że należy przez to rozumieć uprawnienia do emisji), to argumentacja, że należy je kwalifikować jako podatek nie znajduje odzwierciedlenia w praktyce i teorii prawa.

Uprawnienia do emisji są traktowane jako prawa niematerialne stanowiące publiczne prawa podmiotowe o charakterze zbywalnym. Uprawnienie do emisji inkorporuje prawo do wprowadzenia ekwiwalentu dwutlenku węgla do atmosfery. W nauce prawa pojawiają się poglądy, w myśl których uprawnienia do emisji noszą znamiona papierów wartościowych o charakterze nietypowym.¹ Nietypowość przejawia się w tym, że typowe papiery wartościowe reprezentują prawa cywilnoprawne. Konstrukcja uprawnień do emisji przemawia natomiast, jak wspomniano, za ich uznawaniem za publiczne prawa podmiotowe o nietypowej cesze zbywalności. Nie są to przy tym ani papiery udziałowe, ani papiery inkorporujące wierzytelności, co dodatkowo podkreśla ich szczególny charakter. Dodatkowo w całej UE, w tym w Polsce uprawnienia do emisji są traktowane jako instrumenty finansowe. Uznanie uprawnień do emisji za kategorię instrumentów finansowych nastąpiło na gruncie dyrektywy MIFID II.

W nauce prawa i na gruncie nauk ekonomicznych identyfikuje się pewne charakterystyczne cechy podatków. Podatek jest świadczeniem pieniężnym, powszechnym, zasadniczym, bezzwrotnym, nieodpłatnym, przymusowym. Do tych cech nawiązano w memorandum wskazując, że:

[...] opłaty z tytułu przydziału emisji mają pewne charakterystyczne dla podatków przymioty, jak: powszechność, przymusowość, pieniężny charakter oraz stanowią dochód budżetu Państw Członkowskich.

Uprawnienia do emisji wielu ww. cech podatku nie odzwierciedlają.

Uprawnienia do emisji nie są świadczeniem powszechnym z uwagi na to, że obowiązek rozliczania emisji gazów cieplarnianych uprawnieniami emisji dotyka niewielkiej, w wartościach bezwzględnych, grupy emitentów dwutlenku węgla. Jest to wyselekcjonowana grupa dużych emitentów, natomiast poza systemem ETS pozostaje większa grupa emitentów, niż ta która w systemie uczestniczy.

Bezzwrotność obciążenia w przypadku uprawnień do emisji też nie jest kategorią niepodważalną. Umorzeniu uprawnień do emisji w wykonaniu obowiązku rozliczenia emisji towarzyszy

¹ K. Gorzelak, Uprawnienia do emisji jako przedmiot obrotu i zabezpieczeń, maszynopis pracy doktorskiej pod kier. Prof. A. Chłopeckiego, dostępna w internecie, repozytorium prac doktorskich UW.

zwolnienie z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska związanych z wprowadzaniem dwutlenku węgla, które wnoszone są na podstawie przepisów Prawa ochrony środowiska.

Uprawnienia do emisji są świadczeniem odpłatnym – uprawnienie wyraża prawo do wyemitowania określonej ilości gazów cieplarnianych. Kupując uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych, jak sama nazwa wskazuje, kupujący nabywa zbywalne prawo, w zamian za uprawnienie nabywca uzyskuje prawo do wprowadzenia do atmosfery określonych substancji – uprawnienia do emisji nie są zatem świadczeniem nieodpłatnym.

Przychody ze sprzedaży uprawnień do emisji stanowią dochód budżetu- wprawdzie przychody z tytułu zbywania na aukcjach uprawnień do emisji stanowią dochód budżetu państwa, to trzeba zauważyć również spore ograniczenia, jeśli chodzi o sposób ich wykorzystywania (art. 49 ust. 6 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych), pozyskiwaniu wpływów podatkowych tego rodzaju ograniczenia nie towarzyszą.

Z powyższych powodów trudno jest uprawnienia do emisji kwalifikować jako podatki.

Wobec powyższego trudno zidentyfikować obecnie formalną możliwość zbadania na forum UE, czy też na gruncie polskim zgodności systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych z prawem pierwotnym UE.

Z poważaniem

Michał Kurtyka
Minister Klimatu
Ministerstwo Klimatu
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości :

Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM