

UZASADNIENIE

Wprowadzenie

Dwa lata obowiązywania 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) pokazały, że nie spełnia ona wszystkich pokładanych w niej nadziei wynikających z transpozycji dyrektywy nr 2003/87/WE oraz niepełnej transpozycji dyrektywy nr 2004/101/WE.

W obecnie obowiązujących przepisach prawnych nie było uregulowań dotyczących zasad zatwierdzania projektów wspólnych wdrożeń, zasad działania Krajowego Systemu Inwentaryzacji Emisji, zasad określania krajowych, regionalnych czy sektorowych limitów substancji wprowadzanych do powietrza.

W związku z powyższym projekt ustawy ma na celu:

- doprecyzowanie przepisów i wyjaśnienie problemów wynikających z różnej interpretacji przepisów pojawiających się w trakcie funkcjonowania systemu,
- porządkowanie przepisów dotyczących funkcjonowania wspólnotowego i krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji,
- stworzenie możliwości prawnych zbywania uprawnień do emisji w drodze aukcji z wykorzystaniem środków z tego zbywania na osiągnięcie celów, o których mowa w art. 2 Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonym w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r.,
- ograniczenie emisji substancji wprowadzanych do powietrza, w tym w szczególności gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za zmiany klimatu, w sposób efektywny kosztowo,
- wykorzystanie jednostek przyznanej emisji,
- zarządzanie jednostkami pochłaniania, redukcji emisji i poświadczonej redukcji emisji,

- ustalanie poziomów emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji,
- utworzenie Krajowego Systemu Inwentaryzacji Emisji,
- opracowywanie prognoz emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji.

Przepisy Wspólnot Europejskich

Projekt ustawy ma na celu transpozycję przepisów:

- 1) dyrektywy nr 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 96/61/WE (Dz.Urz. WE L 275 z 25.10.2003, str. 32; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 631);
- 2) dyrektywy nr 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza (Dz.Urz. WE L 309 z 27.11.2001, str. 22; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 320);
- 3) dyrektywy nr 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 (Dz.Urz. WE L 309 z 27.11.2001, str. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdział 15, t. 6, str. 299);
- 4) dyrektywy nr 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).

Ustawa wykonuje następujące decyzje:

- 1) decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 280/2004/WE z dnia 11 lutego 2004 r. dotyczącą mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania Protokołu z Kioto (Dz.Urz. WE L 49

z 19.02.2004, str. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 8, str. 57);

- 2) decyzję Komisji nr 2005/166/WE z dnia 10 lutego 2005 r. ustanawiającą zasady wykonania decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady 280/2004/WE dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie i wykonania Protokołu z Kioto (Dz.Urz. WE L 55 z 1.03.2005, str. 57);
- 3) decyzję Komisji nr 2004/156/WE z dnia 29 stycznia 2004 r. ustanawiającą wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazu cieplarnianego zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 59 z 26.02.2004, str. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 8, str. 100);
- 4) decyzję 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).

Ustawa w zakresie swojej regulacji umożliwia wykonanie rozporządzenia Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy nr 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. WE L 386 z dnia 29.12. 2004, str. 1).

Ustawa w zakresie swojej regulacji umożliwia wykonanie Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonym w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684).

Projekt ustawy o instrumentach wspomagających redukcję emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji 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, z późn. zm.).

Rozwiązania szczegółowe

W celu transpozycji przepisów wynikających z dyrektywy nr 2004/101/WE, dyrektywy nr 2001/80/WE, dyrektywy nr 2001/81/WE, decyzji nr 280/2004/WE, decyzji nr 156/2004/WE ustalono w art. 1 przedmiot niniejszej ustawy.

Ustawa określa zasady wykorzystania jednostek przyznanej emisji, wykorzystania jednostek redukcji emisji pozyskanych w ramach projektów wspólnych wdrożeń i realizacji tych projektów, wykorzystania jednostek poświadczonej redukcji emisji pozyskanych w ramach projektów mechanizmu czystego rozwoju, zarządzania jednostkami pochłaniania, ustalania poziomów emisji gazów cieplarnianych i innych substancji, krajowej inwentaryzacji emisji, opracowywania prognoz emisji, funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, którego celem jest ograniczenie tych emisji w sposób efektywny kosztowo.

Od dnia 1 stycznia 2005 r. wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji, zwanym dalej „wspólnotowym systemem”, objęty jest tylko dwutlenek węgla. Jednak przewidywane jest wprowadzenie krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji, zwanym dalej „krajowym systemem”, którym objęte zostaną także inne substancje. Substancje objęte krajowym systemem zostaną wskazane w drodze rozporządzenia Ministra Środowiska wydanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki, na podstawie art. 12 ustawy. Ideą tego rozwiązania jest możliwość rozszerzania katalogu zanieczyszczeń objętych krajowym systemem w skali kraju.

W art. 3 uzupełniono definicje istniejące w celu ich doprecyzowania i usystematyzowania oraz dodano objaśnienia pojęć nowych dla zdefiniowania rozszerzonego zakresu regulacji ustawy.

Art. 4 wskazuje organ wyższego stopnia (marszałek województwa) w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji przez starostę. Przepis ten wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2008 r.

Rozdział 2 zawiera przepisy dotyczące obrotu jednostkami przyznanej emisji, jednostkami pochłaniania, jednostkami redukcji emisji i jednostkami poświadczonej redukcji emisji.

W art. 5 określono, że jednostki przyznanej emisji, jednostki pochłaniania, jednostki redukcji emisji i jednostki poświadczonej redukcji emisji są przedmiotem obrotu międzynarodowego określonego zgodnie z Protokołem z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonym w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684) zwanym dalej „Protokołem z Kioto”.

W art. 6 określono, że organem właściwym w sprawach obrotu jest minister właściwy do spraw środowiska. Natomiast zarządzanie i obrót jednostkami pochłaniania, związanymi z zalesianiem i wylesianiem gruntów oraz prowadzeniem gospodarki leśnej, jest dokonywane przy pomocy państwowej jednostki organizacyjnej, która z mocy ustawy jest uprawniona do reprezentowania Skarbu Państwa, zwanej dalej „organem zarządzającym”. Organ zarządzający działa w imieniu oraz na rzecz ministra właściwego do spraw środowiska i w zakresie spraw uregulowanych ustawą wydaje decyzje. Organem wyższego stopnia w stosunku do organu zarządzającego jest minister właściwy do spraw środowiska.

Minister właściwy do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, wyznaczy organ zarządzający. W rozporządzeniu określi oznaczenie organu zarządzającego, rachunek bankowy (służący do prowadzenia rozliczeń z uczestnikami systemu pochłaniania, beneficjentami systemu pochłaniania, podmiotami, będącymi beneficjentami środków finansowych ze zbycia uprawnień do emisji w trybie aukcji, budżetem państw) oraz sposób prowadzenia rozliczeń finansowych między organem zarządzającym a ministrem właściwym do spraw środowiska z tytułu kosztów prowadzenia działalności przez ten organ oraz kosztów funkcjonowania jednostek.

Zbycie jednostek następuje w drodze umowy zawieranej między Rzeczpospolitą Polską a państwem wymienionym w załączniku B do Protokołu z Kioto lub upoważnionymi przez to państwo podmiotem. Umowy zbycia jednostek przyznanej emisji, jednostek pochłaniania, jednostek redukcji emisji i jednostek poświadczonej redukcji emisji są zawierane zgodnie z ustawą

z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.). Jeden z trybów przygotowania umów międzynarodowych polega na zatwierdzeniu przez Radę Ministrów wynegocjowanej umowy przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 12 ust. 3), drugi tryb – minister właściwy do spraw środowiska uzyskuje zgodę na zawarcie umowy w drodze uchwały Rady Ministrów.

Minister właściwy do spraw środowiska może upoważnić jednostkę organizacyjną do występowania w obrocie międzynarodowym. Wpływy ze zbycia jednostek pochłaniania, związane z zalesianiem gruntów, wylesianiem oraz prowadzeniem gospodarki leśnej są przekazywane na wyodrębniony rachunek bankowy, zwany dalej rachunkiem bankowym organu zarządzającego.

Zarządzanie limitem wynikającym z Protokołu z Kioto powierza się ministrowi właściwemu do spraw środowiska, który będzie decydował, kiedy, komu i za ile będzie sprzedawany limit krajowy w obrocie międzynarodowym, gdyż rozstrzygnięcia w sprawach związanych z ochroną środowiska, w tym ochroną klimatu, należą do właściwości ministra właściwego do spraw środowiska, zgodnie z przepisami ustawy o działach administracji rządowej.

W art. 7 uszczegółowiono cele, na które zostaną przeznaczone środki pozyskane ze zbycia jednostek przyznanej emisji, redukcji emisji i poświadczonej redukcji emisji, w szczególności na: poprawę efektywności energetycznej w odpowiednich sektorach gospodarki krajowej, badanie, wspieranie, rozwój oraz zwiększenie wykorzystania nowych i odnawialnych źródeł energii oraz zaawansowanych i innowacyjnych technologii przyjaznych dla środowiska, działania w sektorze transportu mające na celu ograniczenie lub redukcję emisji gazów cieplarnianych, ograniczenie lub redukcję emisji metanu poprzez jego odzyskiwanie i wykorzystywanie w gospodarce odpadami, przemyśle wydobywczym i gospodarce rolnej, a także w produkcji, przesyłaniu i dystrybucji energii. Wpływy ze zbycia jednostek pochłaniania są przeznaczane na cele określone w art. 2 ust. 1 Protokołu z Kioto, a w szczególności na: ochronę i zwiększenie efektywności pochłaniaczy i zbiorników gazów cieplarnianych nieobjętych Protokołem Montrealskim, wspieranie zrównoważonej gospodarki leśnej, zalesiania i odnowień, wspieranie

zrównoważonych form gospodarki rolnej w kontekście ochrony klimatu, badanie, wspieranie, rozwój oraz zwiększenie wykorzystania technologii pochłaniania dwutlenku węgla oraz zaawansowanych i innowacyjnych technologii przyjaznych dla środowiska. Dotychczasowe regulacje prawne nie zawierały żadnych przepisów w tym zakresie, a przepisy te są niezbędne dla poprawnego dysponowania środkami pozyskanymi ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji.

W art. 8 tworzy się system handlu uprawnieniami do emisji; w skład systemu wchodzi wspólnotowy system obejmujący gazy cieplarniane oraz krajowy system, który ma na celu optymalizować działania dla dotrzymania dopuszczalnych poziomów emisji rocznych, wynikających ze zobowiązań międzynarodowych w szczególności: dwutlenku siarki (SO₂), tlenków azotu (NO_x) i pyłów w powietrzu. Dotychczasowa praktyka wskazywała na mylne interpretowanie przepisów dotyczących obu systemów. Przepis ma na celu rozdzielenie obu systemów wspólnotowego i krajowego od siebie oraz usystematyzowanie zasad ich funkcjonowania. Systemem administruje Krajowy Administrator Systemu Handlu Upewnieniami do Emisji zwany dalej „Krajowym Administratorem”.

W celu zapobieżenia zamykania instalacji lub zmniejszania produkcji w celu sprzedaży uprawnień do emisji wprowadzono przepis, na podstawie którego instalacje zostają wyłączone z systemu, jeżeli wielkość emisji w roku poprzednim wynikająca ze zweryfikowanego rocznego raportu wynosiła mniej niż 20% emisji odpowiadającej liczbie uprawnień przyznanych w krajowym planie rozdziału uprawnień do emisji lub zezwoleniu na dany rok kalendarzowy. Natomiast w przypadku gdy prowadzący instalację udokumentuje, że zmniejszenie wielkości emisji wynika z modernizacji instalacji skutkującej zmniejszeniem emisji, powyższe przepisy nie mają zastosowania. Instalacje objęte krajowym systemem powinny spełniać wartości progowe określone w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 12. Instalacje zakwalifikowane do systemu krajowego mogą aktywnie uczestniczyć w systemie lub być czasowo z systemu wykluczone. Czasowe wykluczenie instalacji ma na celu przygotowanie się prowadzącego instalację do aktywnego uczestnictwa w systemie. Prowadzący instalację, która jest czasowo wykluczona, ma

obowiązek monitorować i sprawozdawać wielkości rzeczywistej emisji, ponosi kary za przekroczenie limitów emisji określonych dla danej instalacji, ale nie otrzymuje uprawnień do emisji.

W art. 9 precyzuje się sposób postępowania przy wyłączeniu instalacji z systemu. Decyzję o wyłączeniu wydaje organ właściwy po uzgodnieniu z Krajowym Administratorem. W decyzji określona zostanie również liczba uprawnień do emisji, które zostaną przekazane do krajowej rezerwy.

Rodzaje instalacji i ich kody oraz wartości progowe odniesione do zdolności produkcyjnych tych instalacji dla wspólnotowego systemu, które określa załącznik nr 1 w tabeli nr 1, są zgodne z wymogami określonymi w Aneksie nr I do dyrektywy nr 2003/87/WE. W tabeli nr 2 w załączniku nr 1 zostały uszczegółowione rodzaje instalacji spalania paliw, które obejmuje system. Instalacje objęte wspólnotowym systemem, których eksploatacja powoduje emisję gazów cieplarnianych, powinny spełniać kryteria progowe wymienione w załączniku nr 1 do ustawy. W ustawie z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji minister właściwy do spraw środowiska określa w rozporządzeniu rodzaje instalacji wraz z wartościami progowymi kwalifikującymi instalacje do systemu. Wprowadzenie w przedmiotowej ustawie załącznika określającego kryteria objęcia instalacji wspólnotowym systemem, stanowiącego integralną część ustawy, ma na celu usystematyzowanie nakładanych ustawą obowiązków wobec prowadzących instalacje.

W Komunikacie Komisji (KOM(2005) 703) „Dalsze wytyczne w sprawie planów rozdziału uprawnień na okres handlu 2008-2012 w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji” znajdujemy wykładnię w sprawie Załącznika 1 do dyrektywy, w której Komisja Europejska (KE) obszernie odnosi się do problemu objęcia dyrektywą najmniejszych instalacji. Komisja nie wyraża tu zdecydowanego stanowiska, jednakże „uznaje, że korzyści i koszty uczestnictwa niektórych małych instalacji należy poddać dalszej analizie podczas przeglądu EU ETS zgodnie z art. 30 dyrektywy”. Komisja podkreśla, że analizy wymagają „koszty uczestnictwa ponoszone przez najmniejsze instalacje”, aczkolwiek część z tych kosztów to koszty jednorazowe. Niemniej Komisja zwraca uwagę na konieczność analizy i ewentualnej rewizji wymagań

w zakresie monitorowania i raportowania emisji dla najmniejszych instalacji, pod kątem kosztów, jakie te wymagania powodują. Jednocześnie w „Wytycznych” znajduje się stwierdzenie, że „zamiarem Komisji jest szersze uwzględnienie w przeglądzie zakresu dyrektywy pod kątem objęcia nią najmniejszych instalacji, łącznie z możliwością zaproponowania poprawki do dyrektywy, aby umożliwić wyłączenie niektórych małych instalacji z EU ETS w drugim okresie handlu”. Te sformułowania potwierdzają, że Komisja dostrzega problem, jaki stanowi udział małych instalacji we wspólnotowym systemie, i dostrzega nieefektywność tego rozwiązania.

Interpretacja definicji instalacji do wytwarzania produktów ceramicznych w Załączniku I do dyrektywy nr 2003/87/WE pozwala na ograniczenie liczby małych instalacji z tego sektora przez wybór spójnika „i” i w ten sposób podniesienie kryteriów progowych włączenia tych instalacji do wspólnotowego systemu.

W art. 11 znalazła się delegacja dla ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki do określenia dla wspólnotowego systemu, w drodze rozporządzenia, gazów cieplarnianych objętych systemem w poszczególnych okresach rozliczeniowych oraz współczynników ocieplenia wykorzystywanych do obliczania ekwiwalentu. Dotychczasowa delegacja z ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji dla ministra właściwego do spraw środowiska do wydania rozporządzenia została podzielona na załącznik do ustawy i oddzielne rozporządzenie.

Odpowiednia delegacja dla ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki do wydania rozporządzenia została zawarta w art. 12 dla krajowego systemu. W chwili obecnej w resorcie środowiska trwają prace polegające na określeniu rodzajów instalacji objętych krajowym systemem.

W art. 13 zostały określone przepisy dotyczące czasowego wykluczenia instalacji objętych krajowym systemem. Na mocy tych przepisów można będzie wykluczyć na okres rozliczeniowy z systemu instalacje, które mają np. niski udział w całkowitej emisji substancji objętych systemem oraz dla których koszty włączenia do systemu byłyby niewspółmiernie wysokie w porównaniu

z wielkością ich emisji, a jednocześnie instalacje te nie będą miały problemu z dotrzymaniem zobowiązania nieprzekroczenia limitu emisji, który zostanie dla nich określony, po uzgodnieniu z Krajowym Administratorem, w decyzji organu właściwego. W art. 14 zostały wprowadzone zasady dotyczące funkcjonowania Krajowego Administratora. Krajowy Administrator zostanie wyznaczony, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw środowiska, który będzie sprawował nad nim nadzór. Przepis art. 14 ust. 3 został uzupełniony o kryteria wyłaniania Krajowego Administratora, a mianowicie minister właściwy do spraw środowiska, biorąc pod uwagę możliwość realizacji zadań, wyznacza, w drodze rozporządzenia, do pełnienia funkcji Krajowego Administratora, jednostkę organizacyjną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów lub przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807, z późn. zm.), jeżeli przedmiot jego działania obejmuje prowadzenie prac z zakresu instrumentów wspomagających redukcję emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji. Jednostka organizacyjna wyznaczona do pełnienia funkcji Krajowego Administratora powinna zatrudniać osoby posiadające doświadczenie i wiedzę o zarządzaniu środowiskiem, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących ochrony powietrza i klimatu, oraz posiadać strukturę organizacyjną i wypracowane metodologie pozwalające na sprawne i prawidłowe zarządzanie informacjami o monitorowaniu i inwentaryzacji emisji.

Krajowy Administrator i jego działalność będzie finansowana wyłącznie ze środków pochodzących z kar i opłat w ramach systemu, zgromadzonych na odrębnym koncie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W art. 14 wymieniono podstawowe zadania stawiane przed Krajowym Administratorem, w szczególności:

- prowadzenie Krajowego Rejestru, o którym mowa w art. 16 ust. 1,
- prowadzenie Rejestru Upoważnień dla krajowego systemu, o którym mowa w art. 17 ust. 1,

- prowadzenie bazy danych zawierającej informacje o instalacjach objętych systemem, niezbędnej do opracowania krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji,
- weryfikację i opracowywanie informacji, o których mowa w pkt. 5,
- monitorowanie funkcjonowania systemu, w tym przeprowadzanie przeglądów, analiz i ocen jego funkcjonowania,
- opracowywanie projektów krajowych planów rozdziału uprawnień do emisji,
- udostępnianie projektów krajowych planów rozdziału uprawnień do emisji do konsultacji społecznych,
- opracowywanie raportów dotyczących prognoz emisji substancji wymienionych w wykazie substancji wprowadzanych do powietrza, o której mowa w art. 15 ust. 2,
- opracowywanie raportów dotyczących systemu,
- opracowywanie raportów dotyczących inwentaryzacji wprowadzanych do powietrza substancji,
- monitorowanie działań związanych z realizacją projektów wspólnych wdrożeń i mechanizmu czystego rozwoju,
- udzielanie wyjaśnień, opracowywanie materiałów informacyjnych oraz prowadzenie szkoleń dotyczących funkcjonowania systemu,
- przekazywanie do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska informacji o prowadzących instalacje, którzy w terminie, o którym mowa w art. 65 ust. 1, nie przedłożyli Krajowemu Administratorowi zweryfikowanego raportu oraz informacji o niezłożeniu wniosku o otwarcie rachunku w Krajowym Rejestrze i Rejestrze Uprawnień w terminie, o którym mowa w art. 19 ust. 3,
- publikowanie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej wykazu prowadzących instalacje objęte wspólnotowym systemem, którzy do dnia 30 kwietnia każdego roku nie przedłożyli do umorzenia liczby uprawnień do emisji odpowiadającej wielkości emisji wynikającej ze zweryfikowanego raportu za poprzedni rok lub przekroczyli limit emisji wynikający z decyzji, o której mowa w art. 13 ust. 2,

- dokonywanie oceny wniosków o wydanie listu popierającego i zatwierdzającego projekty wspólnych wdrożeń,
- prowadzenie rejestru audytorów uprawnionych do weryfikacji rocznych raportów,
- prowadzenie wykazu podmiotów upoważnionych do weryfikacji projektów wspólnych wdrożeń,
- prowadzenie Krajowego Systemu Inwentaryzacji Emisji.

Przypisanie Krajowemu Administratorowi dodatkowych zadań jest spowodowane koniecznością wypełniania nowych zadań wynikających ze zobowiązań międzynarodowych, m.in. z Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, zwanej dalej „Konwencją” (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238). Polska jak i inne kraje z załącznika B do Konwencji ma obowiązek spełnienia wymagań metodologicznych i sprawozdawczych wynikających z art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 7 ust. 1 i 4 Protokołu z Kioto. Polska do wypełnienia swoich zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto może wykorzystać poświadczone jednostki redukcji emisji (CER), jednostki redukcji emisji (ERU) i jednostki przyznanej ilości emisji (AAU). Za zarządzanie ww. jednostkami, monitorowanie projektów odpowiedzialny będzie Krajowy Administrator.

Nadzór ministra właściwego do spraw środowiska ma charakter funkcjonalny, ponieważ minister właściwy do spraw środowiska wyznacza Krajowego Administratora, zatem może go w przypadku niewywiązywania się z powierzonych mu zadań odwołać. Nadzór ma jednocześnie charakter instancyjny – od decyzji Krajowego Administratora.

Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji regulowała zasady działania Krajowego Rejestru dla wspólnotowego i krajowego systemu, wejście w życie rozporządzenia Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie funkcjonowania i zabezpieczenia systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 280/2004 (Dz.Urz. WE L 386 z 29.12.2004, str. 1) spowodowało konieczność zmiany przepisów. Rozporządzenie wiąże

w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich.

Art. 15 wprowadza przepis dotyczący wypełnienia zadań dotyczących krajowej inwentaryzacji emisji substancji do powietrza, wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz prawa Wspólnot Europejskich. Upoważnienie ministra właściwego do spraw środowiska zawarte w art. 15 ust. 3, dotyczące określenia w drodze rozporządzenia wykazu substancji objętych krajową inwentaryzacją emisji (krajowe, regionalne i sektorowe pułapy emisji), jest w decydującym stopniu zdeterminowane postanowieniami umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę oraz obowiązków wynikających z członkostwa Polski w UE. Z uwagi na to, że włączenie jakiegokolwiek substancji do katalogu substancji, które będą podlegały krajowej inwentaryzacji, rodzi dość istotne koszty, należy przyjąć, że minister środowiska nie będzie dążył do rozszerzenia tego katalogu poza to, co wynika ze zobowiązań, o których mowa na wstępie. Zobowiązania te będą, jak się należy spodziewać, jedyną wytyczną, którą będzie się kierował minister właściwy do spraw środowiska, wypełniając delegację art. 15 ust. 3. Zgodnie z delegacją zawartą w ust. 4 tego artykułu, kierując się koniecznością zapewnienia poprawy lub niepogarszania się jakości środowiska, minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki, ministrem właściwym do spraw rolnictwa i ministrem właściwym do spraw transportu może określić, w drodze rozporządzenia: rodzaje działalności, rodzaje instalacji lub źródeł, rodzaje stosowanych paliw i surowców, dla których określa się krajowy, regionalny lub sektorowy pułap emisji substancji objętych wykazem substancji wprowadzanych do powietrza.

Art. 16 określa, że tworzy się dla wspólnotowego systemu Krajowy Rejestr (w formie elektronicznej bazy danych) jednostek: pochłaniania, poświadczonej redukcji emisji, przyznanej emisji, redukcji emisji i uprawnień do emisji. Zasady działania Krajowego Rejestru określa rozporządzenie nr 2216/2004.

W art. 17 tworzy się dla krajowego systemu jawny Rejestr Uprawnień (w formie elektronicznej bazy danych), gdzie są gromadzone informacje o: zezwoleniach, przyznanych uprawnieniach do emisji, zbywanych i przeniesionych

uprawnieniach do emisji, przedłożonych do umorzenia uprawnień do emisji oraz wielkościach dopuszczalnej emisji i emisji rzeczywistej.

Zgodnie z art. 18, uwzględniając konieczność zapewnienia kompletności i przejrzystości informacji zawartych w Rejestrze Uprawnień, minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, formę i układ Rejestru Uprawnień oraz sposób jego prowadzenia.

Regulacja w art. 19 wskazuje, że każdy prowadzący instalację objętą krajowym systemem lub wspólnotowym systemem jest obowiązany do posiadania rachunku w Rejestrze Uprawnień lub w Krajowym Rejestrze. Aby otworzyć rachunek, prowadzący instalację lub zarządca grupy musi złożyć wniosek do Krajowego Administratora. Prowadzący instalacje w terminie 14 dni od dnia, kiedy zezwolenie stanie się ostateczne, musi złożyć wniosek o otwarcie rachunku.

W art. 20 określono, że zarówno w przypadku Krajowego Rejestru, jak i Rejestru Uprawnień za utworzenie rachunku uiszcza się opłatę w wysokości 450 zł, na wyodrębniony rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Środki te są przeznaczone na funkcjonowanie Krajowego Administratora, a w szczególności na zakup i utrzymanie rejestru – oprogramowania informatycznego.

Ponieważ środki pochodzące z opłat za otwarcie konta są niewystarczające na poprawną obsługę rejestru, art. 21 stanowi, że za czynności związane z prowadzeniem rachunku w Krajowym Rejestrze i w Rejestrze Uprawnień prowadzący instalację lub zarządca co roku uiszcza opłaty. Opłata za prowadzenie konta jest przeznaczana wyłącznie na obsługę techniczną rejestru. Możliwość pobierania tego rodzaju opłat przewiduje art. 74 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2216/2004. Uzasadnienie dla dodatkowych środków dla Krajowego Administratora na prowadzenie rejestru znajduje się w Ocenie Skutków Regulacji. Rodzaje czynności, stawki opłat i terminy ich wnoszenia określa załącznik nr 2 do ustawy.

W art. 23 znalazły się przepisy dotyczące opracowywania krajowych planów rozdziału uprawnień, gdzie jest dokonywany rozdział uprawnień do emisji dla instalacji objętych systemem. Krajowy plan sporządza się na każdy okres rozliczeniowy na podstawie informacji przekazanych przez prowadzących

instalacje objętych systemem, oddzielnie dla krajowego systemu i dla wspólnotowego systemu. Opracowanie projektu krajowego planu jest jednym z zadań Krajowego Administratora. Ze względu na zmianę definicji instalacji nowej zostały zmienione przepisy normujące przyznawanie uprawnień do emisji w zezwoleniu dla takich instalacji. Przepis ust. 3 określa, że przy przydzielaniu uprawnień do emisji instalacji uruchomionej po dniu 1 stycznia 2005 r. na kolejne okresy rozliczeniowe uwzględnia się wskaźniki emisji obowiązujące w dniu wydania zezwolenia, jednak nie dłużej niż do dnia wygaśnięcia zezwolenia.

Art. 24 i 25 określają odpowiednio, jakie elementy zawiera w przypadku każdego okresu rozliczeniowego krajowy plan dla wspólnotowego i krajowego systemu. Zmiana ww. artykułu stała się konieczna do rozdzielenia zasad funkcjonowania wspólnotowego i krajowego systemu. W krajowym planie dla wspólnotowego systemu określa się:

- całkowitą liczbę uprawnień do emisji do rozdziału,
- wykaz instalacji wraz z przyznaną dla nich liczbą uprawnień do emisji w okresie rozliczeniowym w poszczególnych latach tego okresu,
- liczbę uprawnień do emisji stanowiącą krajową rezerwę uprawnień do emisji dla instalacji nowych,
- liczbę uprawnień do emisji przeznaczoną na aukcje,
- liczbę uprawnień do emisji, jakie w każdym roku okresu rozliczeniowego będą stanowić pulę uprawnień do emisji dla zatwierdzonych projektów wspólnych wdrożeń redukujących lub powodujących uniknięcie emisji z instalacji objętych wspólnotowym systemem,
- procentowy udział jednostek redukcji emisji lub jednostek poświadczonej redukcji emisji w przydzielonej instalacjom liczbie uprawnień, które mogą być wykorzystane do rocznego rozliczenia.

W krajowym planie dla krajowego systemu określa się:

- całkowitą liczbę uprawnień do emisji do rozdziału,
- wykaz instalacji wraz z przyznaną dla nich liczbą uprawnień do emisji w okresie rozliczeniowym w poszczególnych latach tego okresu,

- liczbę uprawnień do emisji stanowiącą krajową rezerwę uprawnień do emisji dla instalacji nowych.

W krajowym planie dla krajowego systemu może być określona liczba uprawnień do emisji, która będzie stanowić operacyjną rezerwę uprawnień do emisji na pokrycie zaopatrzenia na uprawnienia wynikające z nieprzewidzianych wzrostów emisji.

W art. 26 określono zasady sporządzania i informacje, jakie muszą być uwzględnione przy przygotowaniu krajowego planu. W uzasadnieniu do krajowego planu muszą znaleźć się informacje na temat kryteriów rozdziału uprawnień do emisji między rodzaje instalacji i między instalacje tego samego rodzaju oraz informacje o sposobie wykorzystania uwag i wniosków zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych.

W art. 27 znalazła się delegacja do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska dotycząca rozdziału uprawnień do emisji dla nowych instalacji z krajowej rezerwy, w celu zapewnienia równego traktowania prowadzących nowe instalacje. W obecnie obowiązującym prawie nie ma zasad rozdziału uprawnień z rezerwy, co spowodowało dużą liczbę odwołań od decyzji Krajowego Administratora, zgłoszonych przez prowadzących instalacje.

Art. 28 stanowi, że uprawnienia do emisji z rezerwy operacyjnej dla krajowego systemu mogą być przyznawane na pokrycie nieprzewidzianego wzrostu emisji prowadzącemu instalację i służą wyłącznie do rozliczenia się z rzeczywistej emisji. Sposób podziału uprawnień do emisji prowadzącym instalacje lub zarządcom i przypadki, w jakich ta rezerwa będzie mogła być wykorzystywana, odbywać się będzie na zasadach określonych w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw środowiska.

Ustawa, w art. 29, wykreowała zasadę, że część uprawnień do emisji będzie zbywana w drodze elektronicznej aukcji. Obowiązek realizacji zadania obejmuje w szczególności także ogół czynności, prowadzących do wdrożenia oraz upowszechnianie aukcji jako narzędzia zbywania uprawnień do emisji oraz wyłaniania potencjalnych nabywców jednostek pochłaniania. Minister właściwy do spraw środowiska co roku podejmie decyzję o liczbie sesji oraz liczbie uprawnień do emisji przeznaczonych na poszczególne sesje aukcji, a organ zarządzający ogłosi w Biuletynie Informacji Publicznej liczbę sesji oraz liczbę

uprawnień do emisji przeznaczonych na poszczególne sesje aukcji i termin rozpoczęcia i czas trwania danej sesji aukcji, co najmniej na 30 dni przed jej rozpoczęciem.

W aukcji mogą brać udział wszystkie podmioty, które wpłacą wadium, a następnie dowód wpłaty tego wadium dostarczą organowi zarządzającemu oraz złożą do organu zarządzającego oświadczenie, że po ich stronie nie występują przesłanki prawne do uczestniczenia w aukcji w danym roku.

Organ zarządzający, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, kierując się potrzebą zapewnienia środków na realizację celów, określi dla każdej sesji aukcji cenę wyjściową uprawnień do emisji, cenę minimalną, poniżej której następuje naruszenie interesu majątkowego Skarbu Państwa, oraz wysokość wadium, wpłacanego przez uczestników aukcji na rachunek organu zarządzającego.

Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, kierując się potrzebą: zapewnienia właściwego zarządzania uprawnieniami do emisji przeznaczonymi na aukcję, zapewnienia prawidłowego przebiegu aukcji oraz stworzenia możliwości wykorzystania funkcjonalności aukcji do badania wstępnego zainteresowania nabyciem jednostek pochłaniania, wymagania dotyczące aukcji oraz szczegółowy sposób ustalania w tym trybie przez organ zarządzający nabywców uprawnień do emisji oraz potencjalnych nabywców jednostek pochłaniania.

Środki pieniężne uzyskane z aukcji wpływają na rachunek organu zarządzającego z przeznaczaniem na cele określone w art. 7 ust. 2.

Minister właściwy do spraw środowiska może, na uzasadniony wniosek Krajowego Administratora, w drodze decyzji, przeznaczyć część środków pieniężnych na częściowe pokrycie kosztów realizacji jego zadań, o których mowa w art. 14 ust. 1, lecz w wysokości nie wyższej niż 1% tych środków. Obecnie nie jest znana wielkość przydziału uprawnień do emisji, w związku z tym nie jest możliwe oszacowanie wielkości wpływów z aukcji. Nie można także przewidzieć ceny uprawnień w momencie ich sprzedaży, gdyż jest ona zależna od podaży uprawnień na rynku, koniunktury gospodarczej, warunków klimatycznych, decyzji politycznych o charakterze międzynarodowym dotyczących dalszego zwiększania redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Organ zarządzający przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska informacje z przebiegu aukcji i ze sposobu wydatkowania środków pieniężnych, będących wpływami z tej aukcji.

Przewiduje się, że minister właściwy do spraw środowiska, kierując się potrzebą zapewnienia równego dostępu do środków oraz dążeniem do zapewniania możliwie największych efektów ekologicznych oraz społecznych z ich wydatkowania, a także uwzględniając właściwe przepisy o pomocy publicznej, określi, w drodze rozporządzenia:

- wykaz oraz sposób ustalania limitów rzeczowych i finansowych przedsięwzięć, służących osiągnięciu celów,
- sposób dokonywania wyboru podmiotów, korzystających ze środków finansowych, uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji,
- warunki udzielania pomocy publicznej, związanej z wykorzystywaniem środków finansowych, uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji,
- zakres, formę, układ i terminy składania informacji z przebiegu aukcji i sposobu wydatkowania środków finansowych, uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji.

W art. 30 przewiduje się, że organ zarządzający w formie komunikatu, przekazywanego drogą elektroniczną, niezwłocznie po zakończeniu sesji aukcji informuje Krajowego Administratora o:

- podmiotach, które wygrały sesję aukcji,
- liczbie uprawnień do emisji, zakupionych przez podmioty, które wygrały sesję aukcji,
- kierunkach wydatkowania środków pieniężnych, uzyskanych z aukcji wskazanych przez podmioty.

Organ zarządzający w formie komunikatu, przekazywanego drogą elektroniczną, informuje Krajowego Administratora także o każdorazowym wpływie na rachunek organu zarządzającego środków pieniężnych z tytułu zapłaty za uprawnienia do emisji z podaniem rachunku, na którym ewidencjonowane są uprawnienia do emisji, będące w posiadaniu podmiotu dokonującego tej zapłaty. Krajowy Administrator w dniu otrzymania informacji

wydaje z puli uprawnień do emisji przeznaczonych na aukcje na rachunek podmiotu należne mu uprawnienia do emisji.

Na mocy art. 31 nakłada się na prowadzących instalację objętą systemem obowiązek przekazywania Krajowemu Administratorowi niezbędnych informacji do sporządzania krajowych planów, w terminie i zgodnie z zakresem określonym w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw środowiska.

Zgodnie z art. 32 krajowy plan dla wspólnotowego systemu przyjmuje, w drodze rozporządzenia, Rada Ministrów. Rozporządzenie jest to wydawane po uzyskaniu akceptacji Komisji Europejskiej krajowego planu lub niezaskarżeniu przez Polskę decyzji Komisji dotyczącej przyjęcia warunkowego polskiego krajowego planu.

Rozporządzenie Rady Ministrów, które przyjmie krajowy plan dla krajowego systemu, zostanie, zgodnie z art. 33, wydane bez konieczności akceptacji przez Komisję Europejską. Jednak w przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi, bezpieczeństwem energetycznym państwa lub koniecznością dotrzymania dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, zawiesić albo ograniczyć obowiązywanie krajowego planu dla krajowego systemu w całości lub w odniesieniu do określonych instalacji. Zgodnie z art. 34 zawieszenie albo ograniczenie obowiązywania krajowego planu dla krajowego systemu, jakie przysługuje Radzie Ministrów, stanowi wyjście awaryjne w ściśle określonych przypadkach, a Rada Ministrów może je zastosować, pod warunkiem że równocześnie określi sposób postępowania z uprawnieniami do emisji przyznanymi na podstawie tego krajowego planu.

W art. 35-42 znalazły się przepisy dotyczące sposobu rozdziału i wykorzystywania uprawnień do emisji.

Zgodnie z art. 35 uprawnienia do emisji są przyznawane dla instalacji objętej systemem na okres rozliczeniowy, z podziałem na poszczególne lata tego okresu, a dysponuje nimi prowadzący instalację lub zarządca. W rozdziale tym dodano zarządcę grupy instalacji, który dysponuje uprawnieniami do emisji, jakie zostały przyznane instalacjom wchodzącym w skład grupy w danym okresie rozliczeniowym. Przepis ten wprowadzono ze względu na problemy pojawiające się z interpretacją art. 31 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu

uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, na mocy którego powoływana jest grupa instalacji. Nowy przepis jest zgodny z art. 28 ust. 1 dyrektywy nr 2003/87/WE.

Uprawnienia do emisji są przyznawane w krajowych planach. Tylko w przypadku nowych instalacji i w przypadku dokonania zmiany w funkcjonowaniu lub rozbudowy instalacji lub zmiany lub rozbudowy źródła powodującej zmianę wielkości emisji z tej instalacji, uprawnienia są przydzielane w zezwoleniu. Wielkość emisji wynikająca z liczby przyznanych dla instalacji uprawnień do emisji w roku nie może być większa od wielkości dopuszczalnej emisji, wyrażonej w Mg/rok, dla substancji objętych krajowym systemem, określonej w pozwoleniu zintegrowanym albo w pozwoleniu na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (art. 36).

Art. 37 jest powieleniem art. 25 obecnie obowiązującej ustawy. Prowadzący instalację, któremu przyznano uprawnienia do emisji, uiszcza opłatę w wysokości równej iloczynowi liczby uprawnień do emisji przyznanych na pierwszy rok okresu rozliczeniowego i obowiązującej w danym roku, jednostkowej stawki opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, dotyczącej substancji objętej uprawnieniem do emisji. Opłata ta stanowi dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w każdym pierwszym roku okresu rozliczeniowego i jest wnoszona na wyodrębniony rachunek bankowy. Prowadzący instalację, który uiszczył opłatę, nie ponosi, w pierwszym roku okresu rozliczeniowego, opłat za wprowadzanie do powietrza substancji, na których emisję uzyskał uprawnienia do emisji, z tym że jest obowiązany do złożenia marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska wykazu zawierającego informacje i dane o wprowadzonych do powietrza substancjach i ich ilościach. Zasada ta pozwoli na finansowanie systemu bez obciążeń budżetu państwa.

Ust. 3 precyzuje, że w przypadku gdy okres, na który przyznano uprawnienia do emisji, jest krótszy niż 12 miesięcy, wysokość opłaty ustala się w wysokości równej iloczynowi liczby przyznanych uprawnień do emisji i obowiązującej w danym roku, jednostkowej stawki opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, dotyczącej substancji objętej uprawnieniem do emisji,

pomnożonej przez tysiąc. Jednostkowej stawki opłaty nie mnoży się przez tysiąc, w przypadku gdy dotyczy ona dwutlenku węgla (CO₂) lub metanu (CH₄).

Prowadzący instalację, który uiścił opłatę odpowiednio:

- 1) w pierwszym roku okresu rozliczeniowego,
- 2) od dnia, w którym zezwolenie stało się ostateczne, do końca roku następującego po tym roku,
- 3) od dnia, w którym zezwolenie stało się ostateczne, do końca roku
– nie ponosi opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, o której mowa w art. 273 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, za wprowadzanie do powietrza substancji, objętych zezwoleniem, z tym że jest obowiązany zgodnie z art. 286 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, do złożenia marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska wykazu zawierającego informacje i dane o wprowadzonych do powietrza ilościach substancji.

Opłaty wnoszone przez prowadzących instalację stanowią należność z tytułu korzystania ze środowiska, nie stanowią odpłatności za przyznane uprawnienia do emisji.

Krajowy Administrator obecnie realizuje zadania określone w ustawie z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji. Krajowy Administrator został powołany na mocy rozporządzenia z dnia 13 września 2005 r. w sprawie wyznaczenia krajowego administratora systemu handlu uprawnieniami do emisji (Dz. U. Nr 186, poz. 1562), a rozpoczął swoją działalność de facto w 2006 r. Środki pozyskane z opłat za korzystanie ze środowiska za substancje objęte systemem pozwolą realizować Krajowemu Administratorowi powierzone mu obowiązki. Przygotowywany projekt ustawy poszerza katalog zadań krajowego administratora przede wszystkim o zadania wynikające z konieczności inwentaryzowania, zbierania, przetwarzania i weryfikacji informacji i danych. Sposób kalkulacji stawek opłat nie jest źródłem nierównego traktowania podmiotów z uwagi na to, że zarówno podmioty uczestniczące w systemie, jak i podmioty, które nie wchodzą do systemu, są obciążone jednakowymi

stawkami opłat, których wysokość reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska.

Rozporządzenie to przyjmuje w odniesieniu do metanu i dwutlenku węgla stawkę skalkulowaną za 1 Mg, zaś w przypadku pozostałych gazów cieplarnianych stawkę za 1 kg wyemitowanych zanieczyszczeń. Sposób kalkulacji opłat nie powinien być zatem traktowany jako niedozwolona pomoc publiczna. Z uwagi na konieczność zapewnienia środków na obsługę funkcjonowania systemu i działalność Krajowego Administratora zasadne jest utrzymanie dotychczasowego sposobu wnoszenia opłat odprowadzanych przez uczestników systemu handlu emisjami na wyodrębniony rachunek NFOŚiGW.

Art. 38 reguluje kwestie związane z wprowadzaniem na odpowiednie rachunki prowadzących instalacje w Krajowym Rejestrze uprawnień do emisji na dany rok okresu rozliczeniowego przydzielonych w krajowym planie. Aby uprawnienia do emisji przyznane na rok okresu rozliczeniowego były dostępne dla prowadzących instalacje, Krajowy Administrator do dnia 28 lutego każdego roku okresu rozliczeniowego będzie wprowadzał je na rachunki. W przypadku uprawnień do emisji dla instalacji nowych, które są przyznane w zezwoleniu, Krajowy Administrator będzie miał 7 dni od otwarcia rachunku instalacji. Przepisy te zapewniają prowadzącym instalacje dostępność uprawnień do emisji na rachunku.

Uprawnienia do emisji przyznane dla instalacji na dany rok okresu rozliczeniowego mogą być wykorzystywane przez prowadzącego instalację lub zarządcę na pokrycie wielkości emisji danej substancji do powietrza wynikającej ze zweryfikowanego raportu w danym roku okresu rozliczeniowego lub przenoszone na następny rok danego okresu rozliczeniowego (art. 39). Prowadzący instalację po ogłoszeniu upadłości, o której mowa w art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535, z późn. zm.¹⁾), nie może zbywać uprawnień do emisji przed wywiązaniem się z obowiązku rozliczenia się z uprawnień do emisji. Osoba, która działając w imieniu prowadzącego instalacje, dokonuje zbycia uprawnień do emisji z naruszeniem obowiązku rozliczenia się z uprawnień, ponosi odpowiedzialność za rozliczenie z uprawnień do emisji całym swoim majątkiem.

Każdy posiadający uprawnienia do emisji może dobrowolnie je zbywać lub anulować.

W przypadku wspólnotowego systemu umowy zbycia uprawnień do emisji mogą być zawierane między osobami fizycznymi, osobami prawnymi, jednostkami organizacyjnymi niebędącymi osobami prawnymi – w ramach Wspólnoty Europejskiej lub z państwami wymienionymi w załączniku B do Protokołu z Kioto, które ratyfikowały Protokół. Wprowadzenie do ustawy możliwości zakupu uprawnień do emisji przez jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi wynika z polskiego prawa. W polskim prawie istnieją jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, dyrektywa 87/2003/WE nie mówi o jakichkolwiek ograniczeniach dotyczących nabywców uprawnień do emisji, dlatego też ustawodawca nie wprowadza żadnych ograniczeń dotyczących osób, które mogą brać udział w nabywaniu uprawnień do emisji.

W przypadku krajowego systemu umowy zbycia uprawnień do emisji mogą być zawierane wyłącznie między prowadzącymi instalacje, którym przyznano uprawnienia do emisji w krajowym systemie.

Ustawa nie dopuszcza w art. 40 możliwości przenoszenia uprawnień do emisji między okresami rozliczeniowymi, chyba że jest to uzasadnione względami gospodarczymi, bezpieczeństwem energetycznym państwa, zarówno dla systemu krajowego, jak i wspólnotowego. Minister właściwy do spraw środowiska, kierując się potrzebą zapewnienia efektywnego działania instalacji, określi warunki przenoszenia przez prowadzącego instalację uprawnień do emisji na następny okres rozliczeniowy.

Przepis art. 40 ust. 3 jest zgodny z dyrektywą 2003/87/WE, która w art. 13 określa ważność przydziałów uprawnień do emisji na czas jednego okresu rozliczeniowego oraz wskazuje na konieczność anulowania ich 4 miesiące po zakończeniu okresu rozliczeniowego. Ponadto „Państwa członkowskie mogą wydać przydziały osobom na bieżący okres w celu zastąpienia jakichkolwiek przydziałów znajdujących się w posiadaniu, które są anulowane.”. Dyrektywa określa więc, że Państwa Członkowskie mogą legalnie ustanowić przepisy dotyczące przenoszenia uprawnień między pierwszym a drugim okresem rozliczeniowym, czyli dopuszcza możliwość przenoszenia uprawnień na kolejny

okres rozliczeniowy. Wskazuje ponadto, że przenoszenie uprawnień do emisji jest obowiązkowe pomiędzy następnymi okresami rozliczeniowymi. Przepis art. 40 ust. 3 jest przepisem fakultatywnym, co pozwala go wykorzystać, ale nie musi być on wykorzystany. Jednocześnie czytamy w Komunikacie Komisji w sprawie wytycznych mających pomóc Państwom Członkowskim we wdrażaniu kryteriów podanych w Aneksie III do dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie i zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE oraz w sprawie okoliczności na podstawie, których wykazuje się siłę wyższą w pkt 2.1.5.2 ppkt 61 „Komisja nie może zadeklarować, że krajowy plan alokacji uprawnień jest zgodny z przepisami dotyczącymi pomocy państwa, zanim podejmie decyzję czy go odrzuciła zgodnie z art. 9 ust. 3 Dyrektywy”. W związku z powyższym, przepis art. 40 ust. 3 nie jest sprzeczny z przepisami europejskimi, a ocena, czy została wprowadzona niedozwolona pomoc publiczna, będzie wyrażona w decyzji Komisji dotyczącej akceptacji lub odrzucenia krajowego planu.

Ustawa dopuszcza w art. 41 możliwość przenoszenia uprawnień do emisji pomiędzy instalacje będące w posiadaniu jednego prowadzącego lub w obrębie grupy instalacji, która powstanie decyzją samych zainteresowanych.

Art. 42 określa przepisy dotyczące tworzenia grupy instalacji. Ze względu na trudności i niejasności w interpretowaniu przepisów dotyczących tworzenia grupy instalacji zostały rozszerzone i doprecyzowane przepisy dotyczące grupy instalacji.

Prowadzący instalacje przed wystąpieniem z wnioskiem o utworzenie grupy instalacji powołują zarządcę, który działa w imieniu i na rzecz prowadzących instalacje wchodzące w skład grupy, na podstawie zawartej umowy o powołaniu grupy, będzie dysponował uprawnieniami do emisji znajdującymi się na rachunkach instalacji wchodzących w skład grupy instalacji na zasadach określonych w umowie o powołaniu grupy oraz będzie odpowiedzialny wraz z prowadzącym instalację za rozliczanie uprawnień do emisji z danej instalacji.

Prowadzący instalacje przed wystąpieniem z wnioskiem o utworzenie grupy instalacji powołują zarządcę i występują z wnioskiem o utworzenie grupy instalacji do ministra właściwego do spraw środowiska. W przypadku

wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji, minister właściwy do spraw środowiska przesyła do Komisji Europejskiej wnioski o utworzenie grupy instalacji, a jeżeli Komisja Europejska w terminie 3 miesięcy od otrzymania wniosku nie odrzuci tego wniosku, minister właściwy do spraw środowiska wydaje decyzję o utworzeniu grupy.

W art. 43-50 reguluje się zasady wydawania zezwoleń na udział w systemie. Prowadzący instalację może rozporządzać przyznanymi uprawnieniami do emisji po uzyskaniu zezwolenia (art. 43). Prowadzący instalacje, którzy zostali wyłączeni z systemu zgodnie z art. 8, jeżeli ich emisja będzie wyższa niż 20%, muszą ponownie występować o wydanie zezwolenia.

Zgodnie z przepisami zezwolenie jest wydawane na wniosek prowadzącego instalację przez starostę lub wojewodę – organ właściwy do wydawania pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza z mocy ustawy – Prawo ochrony środowiska, po uzgodnieniu z Krajowym Administratorem. W celu uzgodnienia organ właściwy do wydania zezwolenia przesyła do Krajowego Administratora wnioski o wydanie zezwolenia wraz z projektem zezwolenia, a samo uzgodnienie następuje w formie postanowienia. Wobec wielu problemów przy wydawaniu zezwoleń na ściśle określony czas 10 lat, w sytuacjach gdy prowadzący instalację w dniu składania wniosku o wydanie zezwolenia wiedział, że instalacja nie będzie funkcjonowała przez tak długi czas, postanowiono zmienić przepis dotyczący terminu obowiązywania zezwolenia. Zezwolenie jest wydawane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Wszystkie wydawane w drodze decyzji zezwolenia organ właściwy przekazuje do Krajowego Administratora i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. W zezwoleniu określa się wymagania dotyczące monitorowania i sprawozdawczości oraz przydziela uprawnienia dla instalacji nowych lub instalacji, które zostały zmienione w trakcie trwania okresu rozliczeniowego i zmiana ta wpłynęła na wielkość emisji substancji objętych systemem.

W art. 45 doprecyzowano informacje i dokumenty, które musi zawierać wniosek prowadzącego instalację o wydanie zezwolenia. W art. 46 doprecyzowano także, co określa się w zezwoleniu, oraz informacje, jakie powinno zawierać zezwolenie dla instalacji nowych.

Art. 47 reguluje sposób postępowania, w przypadku gdy prowadzący instalację zamierza dokonać zmiany w funkcjonowaniu lub rozbudowie instalacji bądź zmianie lub rozbudowie źródła powodujących zmianę wielkości emisji. W takim przypadku prowadzący instalację jest obowiązany poinformować o planowanych zmianach organ właściwy do wydania zezwolenia. Organ właściwy może uznać, że zmiany w instalacji wymagają zmiany zezwolenia, i zobowiązać prowadzącego instalację, w terminie 30 dni od otrzymania informacji, do złożenia wniosku o zmianę zezwolenia, a jeżeli zmiana skutkuje wzrostem emisji, może przyznać mu uprawnienia na pokrycie wzrostu emisji z instalacji. W artykule tym znalazł się także przepis dotyczący ponownego włączenia do systemu instalacji, która została wyłączona z systemu na mocy art. 8 ust. 6.

W art. 48 sprecyzowano prawa i obowiązki nabywcy w przypadku nabycia tytułu prawnego do instalacji objętej systemem. W celu zapewnienia rozliczenia się prowadzącego instalację z przyznanymi uprawnieniami do emisji, za rozliczenie się z przyznanymi uprawnieniami do emisji od dnia 1 stycznia, w roku, w którym nastąpiło nabycie, do dnia nabycia nabywca i zbywca są odpowiedzialni solidarnie. Odpowiedzialność solidarna ma na celu zdyscyplinowanie prowadzących instalacje, którzy zbywają i nabywają instalacje, aby rozliczyli się z uprawnieniami do emisji. Zasada ta polega na tym, że wierzyciel – w tym przypadku Krajowy Administrator – może dochodzić zaległych administracyjnych kar pieniężnych od podmiotu, który jest dostępny i zdolny do uiszczenia zaległości.

Art. 49 określa sposób postępowania w przypadku podziału instalacji objętej systemem między dwóch lub więcej prowadzących instalacje. Jeżeli instalacje te będą objęte systemem, nabywcy występują z wnioskami o zezwolenia dla każdej instalacji powstałej w wyniku podziału, a do rozliczenia uprawnień do emisji przyznanymi dla instalacji przed jej podziałem jest obowiązany prowadzący instalację przed jej podziałem.

W tym przypadku szczególnie istotne jest doprecyzowanie, co stanie się z uprawnieniami do emisji przyznanymi prowadzącemu instalację przed podziałem. Łączna liczba uprawnień do emisji przyznanymi instalacjom powstałym w wyniku podziału nie może być większa od liczby uprawnień do

emisji pozostałych po rozliczeniu uprawnień. Jeżeli w wyniku podziału instalacji powstanie instalacja nieobjęta systemem, uprawnienia do emisji w ilości odpowiadającej wielkości prognozowanej emisji z tej instalacji w następnych latach okresu rozliczeniowego powiększą krajową rezerwę. W ten sposób nieprzejęte uprawnienia do emisji mogą zasilić rezerwę i prowadzący instalację, którzy w następnych latach będą produkować, będą mieli szansę otrzymać uprawnienia do emisji.

Art. 50 określa zasady wygasania zezwolenia w przypadku wyłączenia instalacji z systemu. W przypadku wygaśnięcia zezwolenia uprawnienia do emisji przydzielone prowadzącemu instalację na następne lata okresu rozliczeniowego powiększają krajową rezerwę.

Rozdział 7 zawiera przepisy dotyczące inwentaryzacji i prognoz emisji gazów cieplarnianych i innych substancji.

Zgodnie z art. 51 minister właściwy do spraw środowiska jest odpowiedzialny za krajową inwentaryzację emisji i za opracowanie projekcji emisji gazów cieplarnianych i innych substancji. W art. 52 tworzy się Krajowy System Inwentaryzacji Emisji w celu zbierania, gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących substancji wprowadzanych do powietrza.

Art. 53 określa źródła informacji dla Krajowego Systemu Inwentaryzacji Emisji. Opracowywanie na podstawie dostępnych informacji szeregu raportów, zgodnie z art. 53-55, jest zadaniem Krajowego Administratora. Zgodnie z wytycznymi dla Konwencji Klimatycznej Krajowy Administrator opracowuje roczne inwentaryzacje gazów cieplarnianych, roczne inwentaryzacje innych substancji niż gazy cieplarniane, wymaganych dla Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości oraz dyrektywy 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczeń, roczne inwentaryzacje emisji wynikające z dyrektywy 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych źródeł spalania, roczne raporty dotyczące funkcjonowania wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, a także raporty dotyczące gazów

cieplarnianych i innych substancji na potrzeby statystyki krajowej i międzynarodowej.

Art. 56 ma szczególnie istotne znaczenie, precyzuje bowiem termin przedłożenia przez Krajowego Administratora raportów, o których mowa w art. 54.

Kierując się potrzebą wypełniania zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie raportowania, Rada Ministrów przyjmuje krajowe projekcje aktywności dla rodzajów działalności w drodze uchwały. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi listę rodzajów działalności, dla jakich właściwi ministrowie będą zobowiązani do sporządzenia krajowych projekcji aktywności rodzajów działalności, oraz terminy sporządzania takich projekcji. Ponadto jest konieczne uregulowanie sposobu opracowywania danych niezbędnych do projekcji zmian w rodzajach działalności, formy i terminu przekazywania informacji do ministra właściwego do spraw środowiska, trybu weryfikacji informacji oraz sposobu, formy i terminu przekazywania zweryfikowanych informacji ministrowi właściwemu do spraw środowiska (art. 57). Projekt ustawy wymaga opracowywania projekcji aktywności dla rodzajów działalności niezbędnych do opracowywania projekcji emisji gazów cieplarnianych i innych substancji. To zadanie zostało powierzone ministrowi właściwemu do spraw środowiska zgodnie z art. 51 projektu ustawy. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548, z późn. zm.) w art. 5 ustala m.in. działy: gospodarka, rolnictwo, rozwój wsi, transport. Zgodnie z art. 9. 1. Dział gospodarka obejmuje sprawy gospodarki, w tym współpracy gospodarczej z zagranicą, energetyki, certyfikacji, własności przemysłowej, działalności gospodarczej oraz współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego. Dział rolnictwo (art. 22. 1) obejmuje m.in. sprawy:

- 1) produkcji roślinnej i ochrony roślin uprawnych;
- 2) nasiennictwa, z wyłączeniem leśnego materiału rozmnożeniowego;
- 3) produkcji zwierzęcej i hodowli zwierząt;
- 4) rybactwa śródlądowego i rybołówstwa morskiego.

Dział rozwój wsi (art. 23. 1) obejmuje m.in. sprawy:

- 1) ochrony gruntów przeznaczonych na cele rolne;

- 2) scalania i wymiany gruntów, gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz podziału i rozgraniczenia nieruchomości na obszarze wsi;
- 3) infrastruktury wsi, w szczególności:
 - a) melioracji, w zakresie spraw nieobjętych działem gospodarka wodna, zaopatrzenia wsi i rolnictwa w wodę oraz oczyszczania ścieków i gospodarki odpadami,
 - b) elektryfikacji i gazyfikacji w zakresie spraw nieobjętych działem gospodarka oraz telefonizacji wsi w zakresie spraw nieobjętych działem łączność,
 - c) prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa,
 - d) rozwoju przedsiębiorczości, w tym w szczególności podnoszenia kwalifikacji zawodowych, wspomagania pozarolniczych form aktywności zawodowej i gospodarczej mieszkańców wsi.

Dział transport (art. 27. 1) obejmuje sprawy:

- 1) funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad, oraz kolei, lotnisk i portów lotniczych oraz śródlądowych dróg wodnych w zakresie żeglugi śródlądowej;
- 2) ruchu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz żeglugi śródlądowej;
- 3) przewozu osób i rzeczy środkami transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego i żeglugi śródlądowej;
- 4) komunikacji publicznej.

W stosunku do działu, którym kieruje (art. 34 ust. 1), minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów oraz do przedkładania w tym zakresie inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane. Zgodnie z powyższym Minister Gospodarki jest odpowiedzialny za akty prawne, strategiczne decyzje np. dotyczące energetyki, współpracę z zagranicą itp., co ma bezpośredni wpływ na planowanie i prognozy w zakresie gospodarki rynkowej i prywatnej własności.

Ratio legis przyjmowania krajowych projekcji aktywności źródeł emisji jest związane z koniecznością dysponowania pełną wiedzą na temat kierunków rozwoju poszczególnych działów gospodarki narodowej, które mogłyby skutkować w przyszłości zmianami emisji gazów cieplarnianych i innych substancji objętych systemem handlu, a tym samym wpływać na sposób funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji. Forma prawna krajowych projekcji – uchwała Rady Ministrów nawiązuje do stosowanej w tym zakresie praktyki w odniesieniu do tego rodzaju dokumentów o charakterze programowym. Krajowa projekcja emisji gazów cieplarnianych jest dokumentem polityczno-programowym, nie będzie źródłem praw i obowiązków adresowanych do podmiotów usytuowanych poza strukturami organów administracji, na jego podstawie nie będą podejmowane żadne rozstrzygnięcia o charakterze władczym.

W art. 59 znalazły się przepisy dotyczące monitorowania, sprawozdawczości oraz rozliczania uprawnień. Artykuł określa, że prowadzący instalację, który posiada zezwolenie, jest obowiązany do monitorowania wielkości emisji oraz do rozliczania uprawnień do emisji. Rozliczenia uprawnień do emisji dokonuje się na podstawie rocznego raportu, w którym zawarte są informacje o rzeczywistej wielkości emisji na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, wygaśnięciu zezwolenia, podziale instalacji. System ten umożliwia sprawne kontrolowanie rzeczywistej wielkości emisji, a co za tym idzie rozliczanie uprawnień do emisji w cyklu rocznym.

Zgodnie z art. 60 minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, sposób monitorowania wielkości emisji, zakres informacji zawartych w rocznym raporcie, formę i układ rocznego raportu oraz sposób weryfikacji rocznych raportów. W ten sposób, przy spójnym i klarownym sposobie monitorowania i raporcie rocznym w zharmonizowanej formie, zweryfikowanym według jednolitych kryteriów, zostanie zapewniona wiarygodność informacji o wprowadzanych do powietrza substancjach objętych systemem.

Zgodnie z art. 61 raport podlega weryfikacji przez uprawnionych audytorów lub wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w zakresie zgodności informacji zawartych w raporcie ze stanem faktycznym. Raport uważa się za

zweryfikowany, jeżeli stwierdzona w trakcie weryfikacji niepewność pomiaru wartości dotyczących wielkości emisji, obliczonych zgodnie z zatwierdzoną w zezwoleniu metodyką monitorowania, dla prowadzących instalacje emitujące poniżej 500 tys. Mg CO₂ rocznie jest nie większa niż 5%, natomiast dla prowadzących instalacje emitujące powyżej 500 tys. Mg CO₂ rocznie – nie większa niż 2%.

Raporty są weryfikowane i oceniane przez uprawnionych audytorów, akredytowanych przez Polskie Centrum Akredytacji, lub przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

Zadaniem Krajowego Administratora jest prowadzenie rejestru audytorów uprawnionych do weryfikacji rocznych raportów, spełniających wymagania dla audytorów uprawnionych do weryfikacji rocznych raportów (art. 62), określone, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki. W rozporządzeniu tym jest określony również sposób i tryb uznawania uprawnień do weryfikacji rocznych raportów nadawanych w innych niż Rzeczpospolita Polska Państwach Członkowskich Unii Europejskiej oraz wzór formularza wniosku o wpis do rejestru audytorów. W ten sposób został ujednolicony sposób weryfikacji raportów (art. 63).

Art. 64 określa, że prowadzący instalację ponosi koszty weryfikacji rocznego raportu.

Zgodnie z art. 65 zweryfikowany raport za rok poprzedni prowadzący instalację przedkłada Krajowemu Administratorowi w terminie do dnia 15 marca każdego roku.

W tym samym terminie weryfikatorzy wprowadzają do Krajowego Rejestru wielkość emisji wynikającą ze zweryfikowanego raportu, dla danej instalacji za rok poprzedni, a Krajowy Administrator po wprowadzeniu wielkości emisji wynikającej ze zweryfikowanego raportu do Krajowego Rejestru zatwierdza jej wprowadzenie do dnia 31 marca. Po dokonaniu zatwierdzenia przez Krajowego Administratora nie można dokonywać jakichkolwiek zmian w zweryfikowanym raporcie.

W przypadku nieprzedłożenia zweryfikowanego rocznego raportu w terminie, prowadzący instalację nie może dysponować przyznanymi mu uprawnieniami do momentu rozliczenia się w rocznym raporcie z wielkości emisji i podlega kauce pieniężnej.

Przepisy określają, że prowadzący instalację lub zarządca, najpóźniej do dnia 30 kwietnia każdego roku, przedkłada do umorzenia Krajowemu Administratorowi uprawnienia do emisji w ilości odpowiadającej wielkości emisji z instalacji za poprzedni rok wynikającej ze zweryfikowanego raportu .

W przypadku nieprzedłożenia zweryfikowanego raportu w terminie Krajowy Administrator wnioskuje do właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podanie, na podstawie wielkości emisji substancji objętej systemem zawartej w wykazie, o którym mowa w art. 286 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, wielkości emisji w roku poprzednim.

Zadaniem Krajowego Administratora, po przedłożeniu do umorzenia uprawnień do emisji, jest dokonanie ich umorzenia na dzień 30 czerwca, w sposób określony w art. 58 i 59 rozporządzenia 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 208/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (art. 66).

W rozdziale 10 ustawy określono krajowy system zarządzania jednostkami pochłaniania, zwany w ustawie systemem pochłaniania. W art. 67 określono uczestników tego systemu, zaliczając do nich: państwa wymienione w Załączniku I do Konwencji Klimatycznej lub podmioty upoważnione przez te państwa, ministra właściwego do spraw środowiska, Krajowego Administratora, organ zarządzający oraz beneficjentów systemu pochłaniania.

W kolejnych oddziałach rozdziału 10 określono poszczególne elementy systemu pochłaniania:

- 1) rejestrację beneficjentów systemu pochłaniania (oddział 1);
- 2) obowiązki informacyjne beneficjentów systemu pochłaniania (oddział 2);
- 3) prognozowanie udziału w pochłanianiu (oddział 3);
- 4) plan rozdziału udziałów w pochłanianiu (oddział 4);

- 5) nabywanie przez beneficjentów praw do wynagrodzenia z tytułu udziału w pochłanianiu (oddział 5);
- 6) prowadzenie kont beneficjentów systemu pochłaniania (oddział 6);
- 7) zbywanie jednostek pochłaniania (oddział 7);
- 8) przekazywanie jednostek pochłaniania państwom uprawnionym oraz wynagradzanie beneficjentów systemu pochłaniania (oddział 8);
- 9) raport końcowy z pochłaniania dwutlenku węgla (CO₂) przez lasy w okresie rozliczeniowym (oddział 9);
- 10) sprawozdanie finansowo-rzeczowe z wykorzystania środków ze zbycia jednostek pochłaniania (oddział 10).

Krajowy system zarządzania jednostkami pochłaniania oraz system aukcyjnej sprzedaży części uprawnień do emisji

Ustawa wykreowała krajowy system zarządzania jednostkami pochłaniania.

System ten uwzględnił regulacje Protokołu z Kioto, które m.in. dały sygnatariuszom tego dokumentu:

- a) możliwość wywiązywania się ze swoich zobowiązań przez wykazywanie tzw. ujemnej emisji gazów cieplarnianych, związanej z pochłanianiem dwutlenku węgla przez lasy w następstwie zmian w prowadzeniu gospodarki leśnej,
- b) prawo poddawania jednostek pochłaniania związanych z zalesianiem i wylesianiem gruntów oraz związanych ze zmianami w prowadzeniu gospodarki leśnej obrotowi międzynarodowemu.

Regulacje prawne, określające krajowy system zarządzania jednostkami pochłaniania, nie naruszają prawa unijnego.

Regulacje te stanowią pierwszą znaną próbę uwzględniania, na poziomie krajowego systemu prawnego, udziału gospodarki leśnej w łagodzeniu globalnego ocieplenia klimatu.

Określając krajowy system zarządzania jednostkami pochłaniania, przyjęto generalne założenia:

- a) „użycie” powierzchni ziemskiej do wzrostu pochłaniania dwutlenku węgla, przez zalesienie gruntów lub zmianę dotychczasowego sposobu prowadzenia gospodarki leśnej, wymaga:
- ponoszenia dodatkowych nakładów finansowych w gospodarstwie leśnym lub
 - wiąże się z utratą przychodów ze sprzedaży pożytków naturalnych lasu, lub
 - zmniejsza ekonomiczną efektywność wykorzystania gruntu w prowadzonej działalności gospodarczej (zalesienie jako mało efektywny z ekonomicznego punktu widzenia sposób zagospodarowania powierzchni ziemskiej),
- b) dzięki ww. efektowi wzmożonego pochłaniania dwutlenku węgla, państwo będące sygnatariuszem Protokołu z Kioto, uzyskuje korzyść w postaci łatwiejszego wywiązywania się z podjętych zobowiązań w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych oraz w postaci prawa majątkowego do obrotu międzynarodowego jednostkami pochłaniania, przyznawanymi Rzeczypospolitej Polskiej w zamian za zwiększoną akumulację węgla przez zasoby leśne,
- c) korzyścią, osiąganą przez prowadzącego gospodarstwo leśne, są środki, otrzymywane ze sprzedaży jednostek pochłaniania tytułem wynagrodzenia za dobra (użyteczności) wytworzone przez las w wyniku świadomych działań, podjętych przez prowadzących gospodarstwa leśne, polegających na trwałym „zaabsorbowaniu” dodatkowych ilości dwutlenku węgla z atmosfery przez lasy (dodatkowe, tj. ponad poziom, wynikający z działania „naturalnych sił przyrody”),
- d) środki, o których mowa w lit. c, mają charakter środków „znaczonych” (muszą być wydatkowane przez beneficjentów na cele, o których mowa w art. 2 lit. a pkt (ii), (iii) i (iv) Protokołu z Kioto).

Rozwiązania prawne, dotyczące systemu zarządzania jednostkami pochłaniania, będą sprzyjać w sposób zauważalny łagodzeniu efektu cieplarnianego, a ponadto prowadzi do wywiązywania się Polski ze zobowiązań, wynikających z Konwencji Ochrony Bioróżnorodności. Należy

bowiem mieć na względzie, że ukierunkowanie gospodarstwa leśnego na wzmożone pochłanianie dwutlenku węgla przez lasy prowadzi do naturalizacji tych lasów.

Wprowadzenie w życie ww. uregulowań należy także uznać za realizację jednego z kierunków polityki ekologicznej państwa na lata 2007-2010. W dokumencie tym stwierdzono, że jednym z kierunków działań, przewidzianych dla tego okresu w obszarze „ochrona i zrównoważony rozwój lasów”, będzie wzmocnienie gospodarki leśnej jako instrumentu ochrony klimatu.

Ponadto przyjęcie proponowanych rozwiązań prawnych będzie służyć realizacji takich działań, zaprojektowanych w ww. dokumencie, jak: zmiana struktury wiekowej i składu gatunkowego drzewostanu w celu dostosowania ich do charakteru siedliska i zwiększenia różnorodności genetycznej i biologicznej biocenoz leśnych, rozszerzenie renaturalizacji obszarów leśnych, w tym obszarów wodno-błotnych i obiektów cennych przyrodniczo, znajdujących się na terenach leśnych, restytucja i rehabilitacja ekosystemów leśnych, uszkodzonych w wyniku działania czynników abiotycznych i biotycznych, kontynuowanie przebudowy drzewostanów zniekształconych lub uszkodzonych w wyniku działalności człowieka.

Zaprojektowane rozwiązania służą też bez wątpienia uzyskaniu następujących celów Polityki Leśnej Państwa:

- 1) zwiększeniu wielkości wiązania i akumulacji CO₂ o około 10% do 2020 r. i o około 20% w drugiej połowie XXI wieku w stosunku do roku 1997 (tj. odpowiednio o 4,5 mln ton CO₂ oraz o 9,0 mln ton CO₂);
- 2) zwiększeniu lesistości kraju do 30% w roku 2020 i 33% po roku 2050;
- 3) zwiększeniu zróżnicowania przyrodniczego lasów, w tym zwiększeniu do roku 2050 udziału gatunków liściastych z 22% do 33%, udziału drzewostanów wielogatunkowych do 48% oraz wprowadzenie podszytów liściastych do drzewostanów sosnowych na siedliskach boru świeżego i boru mieszanego na obszarze 1 mln ha;
- 4) zwiększeniu zasobów drzewnych w lasach o około 15% do roku 2020 i 20% do roku 2050;

5) zwiększeniu w strukturze wiekowej drzewostanów udziału powierzchniowego drzewostanów ponad 80-letnich do 25%.

Należy ponadto zauważyć, że proponowane regulacje korespondują z celami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, którymi według art. 7 ust. 1 ustawy o lasach są m.in.:

- 1) zachowanie lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą;
- 2) ochrona lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na:
 - a) zachowanie różnorodności przyrodniczej,
 - b) zachowanie leśnych zasobów genetycznych,
 - c) walory krajobrazowe,
 - d) potrzeby nauki.

Do podstawowych decyzji gospodarczych, jakie przez prowadzących gospodarstwa leśne będą podejmowane, aby osiągnąć funkcję celu wzmożonego pochłaniania przez lasy dwutlenku węgla z atmosfery, zaliczyć należy:

- a) wzbogacanie struktury wewnętrznej drzewostanów (kształtowanie drzewostanów wielogatunkowych o strukturze piętrowej),
- b) ograniczanie tempa wymiany generacyjnej lasów z najstarszymi drzewostanami,
- c) dokonywanie wymiany generacyjnej lasów z systematycznym ograniczaniem stosowania zrębów zupełnych,
- d) zwiększenie efektywności ochrony lasu przed pożarami,
- e) ponowne wprowadzanie roślinności leśnej na powierzchnie zrębów zupełnych bez naruszania struktury wierzchniej warstwy gleby.

W art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach określono, że gospodarka leśna oznacza m.in. realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu. W Polityce Leśnej Państwa określono, że funkcją lasu są dostarczane przez las użyteczności w formie dóbr i korzyści produkcyjnych oraz świadczeń i usług

ochronnych i społecznych. Użyteczności, dobra, korzyści oraz usługi można objąć umownie wspólnym terminem pożytków naturalnych lasu jako gruntu, pokrytego roślinnością leśną lub przejściowo pozbawionego tej roślinności leśnej (definicja z ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach).

Pożytki naturalne lasu, o ile zostaną poddane obrotowi prawnemu, przynoszą dochód finansowy prowadzącemu gospodarstwo leśne.

Dochód finansowy, osiągany w wyniku poddania pożytku naturalnego lasu obrotowi prawnemu, w sposób oczywisty wyczerpuje znamiona pożytku prawnego osiąganego przez prowadzących gospodarstwa leśne.

Dzięki istnieniu i funkcjom lasu pojawiają się również dochody finansowe u pracowników prowadzących gospodarstwa leśne oraz u bezpośrednich lub pośrednich (bliższych bądź dalszych) „kooperantów” prowadzących gospodarstwa leśne.

Klasyfikacja beneficjentów, osiągających korzyści finansowe, powstające dzięki istnieniu oraz funkcjom lasu

Jedną z pozaprodukcyjnych funkcji lasu o charakterze środowiskotwórczym jest funkcja klimatyczna. Funkcja klimatyczna jest świadczeniem lasu, polegającym na wywieraniu oddziaływań, wpływających korzystnie na wartość różnych cech klimatu (także mikroklimatu), w tym m.in. wpływających na temperaturę powietrza, wilgotność atmosfery, ilość opadów atmosferycznych, ale także na zawartość w atmosferze dwutlenku węgla jako głównego gazu, odpowiedzialnego za efekt cieplarniany, oraz na amplitudę wartości poszczególnych cech klimatu.

W rozwiązaniach prawnych, przyjętych w projekcie ustawy, prowadzący gospodarstwa leśne będą uzyskiwać dochody finansowe za udział w pochłanianiu, tj. za efekt klimatycznych funkcji lasu – ale tylko w tej części, w jakiej ten efekt powstaje w następstwie świadomej decyzji o przeznaczeniu powierzchni ziemskiej pod roślinność leśną (zalesianie gruntu) oraz w następstwie działań w ramach gospodarki leśnej, ukierunkowanych na wzmożone pochłanianie dwutlenku węgla przez lasy. W innym ujęciu: prowadzący gospodarstwa leśne będą osiągać dochody finansowe za usługi na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej jako strony zobowiązanej na mocy Protokołu

z Kioto do określonej redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. W wyniku tej usługi po stronie Skarbu Państwa będzie powstawać zasób majątkowy w postaci jednostek pochłaniania.

Stworzenie możliwości prawnych osiągnięcia przez gospodarstwa leśne dochodów finansowych z udziału w pochłanianiu jako produktu gospodarki leśnej będzie stanowiło realizację ważnego celu polityki gospodarczej państwa, przyczyniając się do aktywizacji zawodowej społeczności lokalnych terenów nieurbanizowanych. Będzie bowiem stwarzać możliwość zwiększenia dochodów finansowych u pracowników oraz kooperantów prowadzących gospodarstwa leśne.

Ustawa w sposób kompleksowy uregulowała również, mieszczący się w ramach europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji, system zbywania części uprawnień do emisji w drodze aukcji.

Rozwiązania szczegółowe, przyjęte w odniesieniu do aukcji uprawnieniami do emisji, przez wykorzystywanie środków, uzyskiwanych z tego tytułu, na realizację niektórych z celów, określonych w art. 2. Protokołu z Kioto, również będą sprzyjać wywiązywaniu się Polski ze zobowiązań, wynikających z Konwencji Klimatycznej, Konwencji Ochrony Bioróżnorodności, Polityki Ekologicznej Państwa oraz Polityki Leśnej Państwa.

W projekcie ustawy przyjęto, że zarządzanie jednostkami pochłaniania oraz prowadzenie aukcji uprawnieniami do emisji będzie stanowić zadania organu zarządzającego, powierzone mu przez ministra właściwego do spraw środowiska na mocy rozporządzenia, w obu przypadkach występującego w roli organu, reprezentującego interesy majątkowe Skarbu Państwa.

Zakłada się, że struktura organizacyjna, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, będzie charakteryzować się dużą niezawisłością (suwerennością) oraz bezstronnością.

Zgodnie z obecnymi uwarunkowaniami prawnymi – jednostki pochłaniania mogą podlegać jedynie obrotowi międzynarodowemu, w którym stroną transakcji jest Rzeczpospolita Polska oraz państwo, zainteresowane nabyciem jednostek pochłaniania, będące sygnatariuszem Protokołu z Kioto.

W projekcie ustawy przyjęto, że zasileniem finansowym systemu pochłaniania będą wpływy ze zbywania jednostek pochłaniania w ramach ww. obrotu międzynarodowego. Mając na względzie, że umowa na zbycie jednostek pochłaniania wyczerpuje znamiona umowy międzynarodowej – zakres uprawnień ustawowo przypisanych do organu zarządzającego ograniczono do czynności wstępnych. Zasadniczy proces zawierania i wiązania Rzeczypospolitej Polskiej omawianymi umowami międzynarodowymi będzie przebiegać w trybie przepisów właściwych w sprawie umów międzynarodowych:

- 1) ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, poz. 493, z późn. zm.) oraz
- 2) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 79, poz. 891).

W projektowanych przepisach ustawy znacznie szersze uprawnienia przypisano organowi zarządzającemu jako organowi właściwemu w odniesieniu do innych czynności (innych niż obrót międzynarodowy jednostkami pochłaniania), związanych z zarządzaniem systemem pochłaniania. W ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, z późn. zm.) określono, że:

- 1) „Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa: wykonuje uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa (...), chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej” (art. 2 pkt 5);
- 2) organy administracji publicznej oraz inne podmioty uprawnione na podstawie odrębnych przepisów do reprezentowania Skarbu Państwa reprezentują Skarb Państwa zgodnie z ich właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych (art. 17a ust. 1).

Jak wiadomo, w polskich realiach Skarb Państwa jest osobą prawną, reprezentującą w obrocie prawnym państwo jako właściciela majątku państwowego, z wyłączeniem tej jego części, która pozostaje we władaniu innych państwowych osób prawnych.

Organ zarządzający może być naturalnym prawnym ucieleśnieniem Skarbu Państwa w reprezentowaniu przez tę jednostkę interesów majątkowych państwa – w każdym przypadku. Przyjęte rozwiązania należy uznać za zapewniające przejrzystość i bezstronność procesu decyzyjnego – przez to, że:

- 1) w systemie zarządzania jednostkami pochłaniania organ zarządzający będzie działał jako organ władzy publicznej; organy władzy publicznej ze swojej istoty mają działać w sposób bezstronny i bezinteresowny;
- 2) jako organ, rozstrzygający w drodze aktów administracyjnych w sprawach indywidualnie oznaczonych, dotyczących zarządzania jednostkami pochłaniania, jest związany K.p.a., a jego decyzje będą podlegać kontroli Ministra Środowiska (zgodnie z art. 6 ust. 3 projektu ustawy);
- 3) rola organu zarządzającego w zbywaniu jednostek pochłaniania została ograniczona do czynności wstępnych, a całość procesu zawierania umów z agencjami rządowymi będzie przebiegać zgodnie z przepisami ustawy o umowach międzynarodowych i przepisami aktu wykonawczego do tej ustawy;
- 4) poza nielicznymi przypadkami – wszystkie decyzje, przypisane organowi zarządzającemu, nie będą decyzjami podejmowanymi suwerennie przez tę jednostkę; oznacza to, że poza kontrolą instancyjną, będą podlegać kontroli w fazie ich przygotowywania (na przykład będą wymagały uzgodnień z Ministrem Środowiska, zaopiniowania przez Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji, a nawet zajęcia stanowiska przez Sekretariat Konwencji Klimatycznej);
- 5) przeważająca część uprawnień w zarządzaniu jednostkami pochłaniania będzie przypadać organowi zarządzającemu;
- 6) wszystkie procedury przetwarzania danych, nadsyłanych przez prowadzących gospodarstwa leśne, będą objęte zunifikowanymi programami informatycznymi, określonymi szczegółowym opisem przez ministra właściwego do spraw środowiska w aktach wykonawczych do ustawy.

Jak już powyżej zaznaczono, jednostki pochłaniania są dobrem Skarbu Państwa i mogą podlegać jedynie obrotowi międzynarodowemu. Aby dobro to

mogło być dobrem Rzeczypospolitej Polskiej przyznaniem jako zasób majątkowy, nadający się do obrotu międzynarodowego, muszą najpierw wystąpić określone działania ze strony prowadzących gospodarstwa leśne. Prowadzący gospodarstwa leśne muszą zaprojektować określone działania leśne, skutkujące wzmożonym pochłanianiem dwutlenku węgla przez lasy, a następnie działania te zrealizować, zaś po ich zrealizowaniu objąć je sprawozdaniem. Są to znaczne uciążliwości, które nie mogą być narzucone innym prowadzącym gospodarstwa leśne niż Lasy Państwowe. Stąd w ustawie wykreowano oczywiste rozwiązanie, polegające na dobrowolności przystępowania prowadzących gospodarstwa leśne do systemu. Warunek ten – również z oczywistych względów – nie dotyczy Lasów Państwowych. Jak to już powyżej podniesiono – Lasy Państwowe są reprezentantem Skarbu Państwa i zarządzają lasami, należącymi do Skarbu Państwa. Projekt ustawy nakłada na Lasy Państwowe obowiązek uczestniczenia w systemie pochłaniania – po pierwsze, dlatego że lasy Skarbu Państwa w Polityce Leśnej Państwa uznano za istotny zasób przyrodniczy łagodzący efekt cieplarniany, a po drugie dlatego, że bez Lasów Państwowych system pochłaniania nie mógłby po prostu zaistnieć. Lasom Państwowym przypisano zdecydowanie większe obowiązki informacyjno-sprawozdawcze niż innym (dobrowolnym) uczestnikom systemu pochłaniania. Na Lasy Państwowe nałożono bowiem obowiązek informacyjno-sprawozdawczy w odniesieniu do lasów, których właściciele lub posiadacze nie przystąpią do systemu. Należy bowiem mieć na względzie, że zgodnie z regulacjami Protokołu z Kioto, kraj, zgłaszający działania leśne, wymienione w art. 3 ust. 3 (zalesianie i wylesianie) oraz w art. 3 ust. 4 Protokołu z Kioto (tzw. działania dodatkowe w ramach gospodarki leśnej) – w swoim raportowaniu musi uwzględniać ogół zasobów leśnych kraju. Innymi słowy – prognoza udziału w pochłanianiu oraz raportowanie z pochłaniania, skutkujące przyznaniem Polsce określonej puli jednostek pochłaniania, musi mieć charakter prognozowania oraz raportowania ogólnokrajowego. Polska – dzięki dominacji lasów państwowych i funkcjonowaniu Lasów Państwowych jako podstawowego zarządcy tej części z tych lasów, które kwalifikują się do objęcia systemem pochłaniania – ma bez wątpienia unikatową szansę podołania tym wyzwaniom.

W projektowanej ustawie na organ zarządzający nałożono obowiązek ogólnokrajowej prognozy udziału w pochłanianiu. Należy mieć na względzie, że przy prognozowaniu udziału w pochłanianiu, sporządzaniu planu rozdziału udziału w pochłanianiu oraz sprawozdania z pochłaniania przez lasy w zarządzie Lasów Państwowych trzeba będzie podchodzić w sposób indywidualny do około 2 milionów ich części (tworzących tzw. wydzielania leśne). Trzeba też mieć na względzie, że w Polsce występuje ponad milion właścicieli lasów niepaństwowych, a przeciętna powierzchnia lasów niepaństwowych nieznacznie przekracza 1,5 ha.

W proponowanych rozwiązaniach wszyscy beneficjenci systemu (w tym Lasy Państwowe, działające przez nadleśniczych) są obowiązani do złożenia na ręce organu zarządzającego jako organu władzy publicznej materiałów służących do sporządzenia prognozy udziału w pochłanianiu, a następnie planu rozdziału udziału w pochłanianiu. Prognoza taka oraz projekt planu rozdziału udziału w pochłanianiu będą wprowadzane wykonywane przez organ zarządzający, jednak będzie to następować na podstawie zunifikowanej procedury informatycznej. Projekt planu rozdziału udziału w pochłanianiu będzie przekazywany celem zaopiniowania KASHUE. Plan będzie przyjmowany przez ministra właściwego do spraw środowiska w drodze rozporządzenia.

W proponowanych rozwiązaniach przyjęto, że beneficjent traci prawo do wynagrodzenia za udział w pochłanianiu, gdy na koniec roku danego okresu rozliczeniowego jego las, zamiast pochłaniać, wykaże emisję dwutlenku węgla do atmosfery.

Cała konstrukcja systemu pochłaniania, przyjęta w projekcie ustawy, zasadza się na aksjomacie, że lasy we władaniu Lasów Państwowych będą wykazywać w sposób ciągły efekt pochłaniania dwutlenku węgla. W projekcie ustawy założono ponadto, że rezerwa udziału w pochłanianiu, do zawiązywania której obowiązany będzie Skarb Państwa, reprezentowany przez Lasy Państwowe, będzie używana w określonych sytuacjach do pokrywania ujemnej emisji, wykazywanej przez inne gospodarstwa leśne. Należy mieć bowiem na względzie, że za dany rok Polska będzie mogła zbywać pochłanianie dwutlenku węgla, odnoszące się do całych zasobów leśnych kraju. Jeżeli zatem któreś z gospodarstw leśnych wykaże na koniec roku ujemny udział w pochłanianiu

(wykaże emisję dwutlenku węgla) – o odpowiadającą liczbę jednostek pochłaniania zostanie ograniczona pula jednostek do sprzedaży. Na prowadzącym gospodarstwo leśne, wykazującym w „roзраchunku końcowym” (tj. na zakończenie drugiego okresu rozliczeniowego) ujemny udział w pochłanianiu, będzie spoczywał obowiązek pokrycia tego ujemnego udziału zakupem odpowiedniej liczby uprawnień do emisji.

Korzyści ekonomiczne, osiągane przez beneficjentów systemu pochłaniania, pod względem prawnym będą stanowiły słuszną wynagrodzenie za nakłady i inne obciążenia ponoszone w celu wystąpienia w ich gospodarstwie leśnym efektu pochłaniania dwutlenku węgla przez lasy.

Jak już bowiem podniesiono powyżej – udział w pochłanianiu stanowi efekt zewnętrzny pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Stanowi usługę świadczoną przez prowadzących gospodarstwa leśne na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej jako strony zobowiązanej na mocy Protokołu z Kioto do określonej redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery.

Zgodnie z ustawą o lasach realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu stanowi część składową gospodarki leśnej. Pojawienie się ww. efektu zewnętrznego, polegającego na zmniejszeniu koncentracji dwutlenku węgla w atmosferze wskutek pochłaniania tego gazu przez lasy, następuje w wyniku określonych dodatkowych nakładów finansowych, ponoszonych przez prowadzących gospodarstwa leśne, oraz w wyniku określonych zaniechań z ich strony, skutkujących zmniejszoną efektywnością ekonomiczną znajdujących się w ich władaniu nieruchomości gruntowych (utrzymywanie powierzchni ziemskiej pod roślinnością leśną, wydłużanie czasu trwania jednej generacji lasu itp.).

Wystąpienie omawianego efektu zewnętrznego warunkuje powstanie po stronie Skarbu Państwa zasobu majątkowego w postaci jednostek pochłaniania.

W tym kontekście korzyści finansowe, osiągane przez beneficjentów systemu pochłaniania, nie wyczerpują znamion niedopuszczalnej pomocy publicznej.

W projekcie ustawy występuje zróżnicowanie zakresu uprawnień i obowiązków beneficjentów. Ma ono charakter w pełni uzasadniony, gdyż wynika z następujących okoliczności:

- 1) dobrowolnego charakteru uczestniczenia w systemie ze strony prowadzących gospodarstwa leśne – innych niż Lasy Państwowe;
- 2) uregulowań, zawartych w Protokole z Kioto;
- 3) roli, jaką w funkcjonowaniu systemu musi pełnić Skarb Państwa, reprezentowany przez Lasy Państwowe, aby system ten mógł w ogóle zaistnieć.

Dlatego – z wyjątkiem Lasów Państwowych – uczestnictwo w systemie musi mieć charakter dobrowolny, co szczegółowo wyjaśniono w poprzednich punktach niniejszego opracowania.

W proponowanych rozwiązaniach każdemu prowadzącemu gospodarstwo leśne stworzono możliwość uczestniczenia w systemie w charakterze beneficjenta na równych prawach, tj. osiągnięcia korzyści z udziału w pochłanianiu ze względu na zalesianie gruntów (art. 3.3. Protokołu z Kioto) oraz ze względu na opracowanie i zrealizowanie programu, ukierunkowanego na wzmaganie pochłaniania dwutlenku węgla przez lasy, istniejące przed rokiem 1990 (art. 3.4).

W związku z powyższym nie zachodzi nierówne traktowanie beneficjentów systemu pochłaniania.

Wykreowano zasadę, że prowadzący gospodarstwa leśne, charakteryzujące się małą powierzchnią leśną – w celu osiągnięcia korzyści z działań, o których mowa w art. 3.4. Protokołu z Kioto powinni utworzyć grupę prowadzących gospodarstwa leśne (tak aby łączna powierzchnia ich lasów wynosiła co najmniej 300 ha).

Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest:

- 1) zasada istotności, przyjęta w definiowaniu wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji;
- 2) zasada skali wielkości gospodarstwa leśnego, umożliwiająca osiągnięcie efektu udziału lasów w pochłanianiu z tzw. działań dodatkowych.

We wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji nie wszystkie instalacje podlegają monitorowaniu i ujmowaniu w KPRU. Areał lasu 300 ha pod względem potencjalnego udziału w pochłanianiu odpowiada w przybliżeniu

granicznemu poziomowi emisji, poniżej którego emisja nie podlega ujmowaniu w KPRU.

Ponadto przy areale lasu wynoszącym w przybliżeniu 300 ha możliwe staje się opracowanie racjonalnego planu działań leśnych, ukierunkowanych na wzmożone pochłanianie dwutlenku węgla przez lasy.

W ramach dobrowolności udziału w systemie pochłaniania – prowadzący gospodarstwa leśne mogą nie „zgłosić” się jako beneficjenci systemu z tytułu działań, o których mowa w art. 3.4. Protokołu z Kioto. W takim przypadku mogą wnioskować o uczestniczenie w systemie pochłaniania jako beneficjenci z tytułu zalesiania gruntów (art. 3.3. Protokołu z Kioto), jeżeli takie wystąpiło po roku 1990 lub wystąpi.

Zgodnie z Protokołem z Kioto całość – obserwowanego w danym okresie rozliczeniowym – przyrostu wyrażonej w ekwiwalencie ilości węgla, zakumulowanego przez lasy, powstałe w wyniku zalesień po roku 1990, zalicza się do udziału w pochłanianiu – z odpowiednim uwzględnieniem zmiany ilości węgla, zakumulowanego w tym czasie w gruntach, wylesionych od roku 1990.

Najwyraźniej umawiające się strony przyjęły w Protokole z Kioto, że od roku 1990 efekt ocieplenia klimatu był na tyle zidentyfikowany, aby przyjąć, że od tego roku każda decyzja w zakresie zalesiania gruntów i ich wylesiania była podejmowana przy świadomości skutków, jakie ona wywrze na zawartość gazów cieplarnianych w atmosferze.

Zgodnie z Protokołem z Kioto lasy, istniejące przed rokiem 1990, mogą być wykorzystywane (i to po zgłoszeniu takiej woli przez sygnatariusza Protokołu z Kioto) do osiągnięcia efektu udziału w pochłanianiu wyłącznie z tzw. działań dodatkowych.

Biorąc to wszystko pod uwagę – staje się jasne, że zakres informacji prognostycznych oraz sprawozdawczych musi być zróżnicowany, zależnie od tego, czy dane gospodarstwo leśne planuje i uzyskuje udział w pochłanianiu w ramach art. 3.3. Protokołu z Kioto, czy też również w ramach art. 3.4. tego Protokołu.

Znacznie poważniejsza rola w zapewnieniu funkcjonalności systemu pochłaniania została przypisana Lasom Państwowym.

Jak już zaznaczono w niniejszym opracowaniu – Polska jest obowiązana do rozliczania się z efektów pochłaniania dwutlenku węgla przez lasy jako podmiot prawa międzynarodowego, przy czym rozliczanie się z pochłaniania, związanego z lasami, powstałymi w wyniku zalesiania gruntów od roku 1990 w powiązaniu z klimatycznymi efektami wylesiania gruntów od tego roku musi mieć charakter działań obowiązkowych. Jeżeli zatem w jakimś gospodarstwie leśnym wystąpiło od roku 1990 wylesienie gruntów lub nastąpiło zalesienie gruntów, a gospodarstwo takie nie przystąpi do systemu pochłaniania, kto inny musi za to gospodarstwo przygotować i informacje prognostyczne, i informacje sprawozdawcze.

Jedynymi realnymi podmiotami, które są w stanie to uczynić, są nadleśnictwa Lasów Państwowych. Znalazło to odzwierciedlenie w projektowanych przepisach prawa.

Jak łatwo zauważyć, w projektowanych rozwiązaniach przyjęto, że w lasach, istniejących przed rokiem 1990, nieobjętych – w związku z brakiem stosownych wniosków rejestracyjnych – systemem pochłaniania, stan akumulacji węgla utrzymuje się w ciągu okresu rozliczeniowego co najmniej na niezmiennym poziomie.

Uregulowania Protokołu z Kioto są bardzo restrykcyjne – gospodarstwa leśne, które zarejestrują się w systemie, muszą w nim trwać do końca okresu, chociażby nie wywiązywały się z obowiązków sprawozdawczych lub uzyskiwały pochłanianie ujemne.

Jest więc zupełnie zrozumiałe, że w projektowanych rozwiązaniach przyjęto, że Lasy Państwowe będą „pokrywać” ujemne pochłanianie, jeżeli takie wystąpi w części gospodarstw leśnych, zaś nadleśniczowie będą zdawać sprawozdanie za prowadzących gospodarstwa leśne, jeżeli ci nie będą wywiązywać się ze swojego obowiązku.

W kontekście powyższej analizy staje się oczywiste, że Lasy Państwowe muszą w systemie finansowym uczestniczyć na warunkach obowiązku prawnego.

W projektowanej ustawie przewidziano prowadzenie przez organ zarządzający ewidencji w formie elektronicznej zawierającej informacje o poszczególnych beneficjentach systemu pochłaniania. Przewidziano ewidencjonowanie

rzeczywistego udziału beneficjentów w pochłanianiu oraz szereg innych danych.

Środki stanowiące wpływy ze zbywania jednostek pochłaniania teoretycznie mogłyby wpływać do poszczególnych beneficjentów, jednak wymagałoby to bardzo skomplikowanej, niepraktykowanej w stosunkach zagranicznych, procedury zarządzania międzynarodowymi umowami kupna – sprzedaży jednostkami pochłaniania. Organ zarządzający, po wykonaniu określonych kalkulacji oraz obliczeń, musiałby wskazywać, jakie kwoty pieniężne zagraniczne agencje rządowe, które dokonały zakupu jednostek pochłaniania, powinny przekazywać do poszczególnych beneficjentów systemu. Jest to nierealne nie tylko dlatego, że naruszałoby to utarty zwyczaj przyjęty przy wykonywaniu umów międzynarodowych, lecz również ze względu na bardzo silne rozproszenie własnościowe lasów niepaństwowych w Polsce.

Zaproponowaniu rozwiązania polegającego na bezpośrednim przekazywaniu środków do beneficjentów sprzeciwia się to, że zgodnie z uregulowaniami Protokołu z Kioto środki te nie mogą być dowolnie wydatkowane. Muszą one służyć realizacji konkretnych celów prośrodowiskowych. Umowy międzynarodowe zbycia jednostek pochłaniania będą oczywiście musiały określać kwoty środków do przeznaczenia na osiąganie poszczególnych celów Protokołu z Kioto, ale tylko w liczbach ogólnych. Trudno bowiem wyobrazić sobie, że poszczególne umowy międzynarodowe będą precyzować cele wydatkowania środków w odniesieniu do konkretnych beneficjentów.

W projekcie ustawy przyjęto rozwiązania zakładające, że:

- 1) wpływy ze zbywania jednostek pochłaniania będą koncentrowane na rachunku organu zarządzającego;
- 2) organ zarządzający będzie zawierał z beneficjentami umowy, precyzujące w szczególności sposób zużycia przez nich środków z wpływów ze sprzedaży jednostek pochłaniania na cele z Protokołu z Kioto – tak aby uzyskać efekty, ustalone w poszczególnych umowach międzynarodowych;
- 3) realizacja tych umów będzie podlegała monitorowaniu;

- 4) organ zarządzający będzie odpowiedzialny za sporządzenie raportu końcowego z wykorzystania środków, będących wpływami ze sprzedaży jednostek pochłaniania.

Przyjęte rozwiązania:

- 1) są zgodne z prakseologiczną zasadą działania od ogółu do szczegółu;
- 2) zapewniają możliwość kontrolingu i kontroli terenowej sposobu wykorzystania wpływów ze sprzedaży jednostek pochłaniania.

Biorąc pod uwagę kryteria celowości i gospodarności, a przede wszystkim kryterium legalności, przy określaniu aukcyjnego systemu zbywania części uprawnień do emisji, ujętych w KPRU, nie można było przyjąć rozwiązania, alokującego to zadanie do Krajowego Administratora.

Przyjmując w projekcie ustawy rozwiązanie, polegające na tym, że ww. aukcję będzie prowadził organ zarządzający, wzięto pod uwagę, że uprawnienia do emisji, wprowadzane do obrotu w trybie aukcji, stanowią zasób majątkowy państwa.

Rozchodowanie środków, będących wpływami z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji, powinno zachodzić z uwzględnieniem przepisów o udzielaniu pomocy publicznej.

W tym aspekcie należy zauważyć, że dla perspektywy lat 2007-2013 Unia Europejska przygotowała projekt wytycznych w sprawie pomocy publicznej w sektorze rolnym i leśnym.

Zarówno w krajowym systemie zarządzania jednostkami pochłaniania, jak i w systemie aukcyjnej sprzedaży części uprawnień do emisji, wpływy będą wstępnie alokowane na rachunku bankowym organu zarządzającego.

Przebieg rozchodowania środków ze zbywania jednostek pochłaniania został określony w siedmiu artykułach rozdziału 10 oddziału 8 projektowanej ustawy.

Przebieg procesu rejestrowania się beneficjentów systemu pochłaniania (art. 68-75) ujęto w schemacie zerojedynkowym.

Przyjęto, że w odniesieniu do gospodarstw leśnych o powierzchni lasów poniżej 300 ha, w roli quasi beneficjenta będą występować nadleśniczowie (art. 68 ust. 1 pkt 4), z tym że środki otrzymywane przez nich ze sprzedaży jednostek pochłaniania będą przeznaczane na uprawnione cele, realizowane na rzecz

lasów, pozostających poza władaniem beneficjentów, wymienionych powyżej w pkt 1-3 (art. 86); środki te nie będą również mogły być przeznaczane na rzecz prowadzących gospodarstwa leśne, których wnioski rejestracyjne zostaną rozpatrzone negatywnie lub którzy zrezygnują z prawa do złożenia wniosków (art. 71 i 74), oraz na rzecz prowadzących gospodarstwa leśne, którzy nie wywiążą się z obowiązku informacyjnego (art. 77 ust. 5).

Wyżej wymienieni nadleśniczowie nie będą mieli trudności z wywiązywaniem się z nałożonych na nich zadań, albowiem, co do zasady, nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa od lat jest powierzany na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach właśnie nadleśniczom.

Przyjęcie zasady, że nadleśniczowie będą występować w roli quasi beneficjentów w odniesieniu do lasów niepaństwowych, występujących w zasięgu terytorialnym nadleśnictwa w rozproszeniu (w Polsce przeciętna powierzchnia lasów, wchodząca w skład gospodarstwa rolnego rzadko przekracza powierzchnię 1 ha) rozwiązało problem ujęcia ogółu zasobów leśnych w sprawozdawczości o udziale gospodarki leśnej w pochłanianiu gazów cieplarnianych (chodzi o sprawozdawczość roczną, do której Rzeczpospolita Polska będzie zobowiązana względem Sekretariatu Konwencji Klimatycznej z mocy Protokołu z Kioto).

Lasy Państwowe jako beneficjenci uczestniczą w krajowym systemie zarządzania jednostkami pochłaniania z mocy ustawy (art. 68 ust. 2). Uzasadnienie takiego rozwiązania zostało zawarte w części ogólnej niniejszego uzasadnienia.

Przyjęto, że uczestnictwo beneficjentów innych niż Lasy Państwowe i nadleśniczowie (o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 4) będzie miało charakter dobrowolny, gdyż będzie następować na wniosek (art. 6 i 70).

Przyjęto, że beneficjenci (inni niż Lasy Państwowe oraz nadleśniczowie) będą mogli uczestniczyć w krajowym systemie zarządzania jednostkami pochłaniania, pod warunkiem że lasy, wchodzące w skład gospodarstwa leśnego lub grupy gospodarstw leśnych, będą jako lasy lub grunty leśne ujęte w ewidencji gruntów i budynków (art. 68 ust. 4).

Funkcją celu takiego rozwiązania jest doprowadzenie w kraju do zgodności stanu faktycznego na gruncie ze stanem ewidencyjnym (szacuje się bowiem, że ok. 1% lasów Polski nie jest prawidłowo zaewidencjonowana; lasy te figurują w ewidencji jako np. grunty rolne).

Grupy gospodarstw leśnych będą powstawać na zasadach porozumień cywilnoprawnych; istotą tych porozumień będzie wyznaczenie wspólnego przedstawiciela prowadzących gospodarstwa leśne, tworzące grupę (zarządzającego grupą gospodarstw leśnych) (art. 68. ust. 5). Zarządzający grupą gospodarstw leśnych będzie realizował zadania, związane z rejestracją beneficjentów systemu zarządzania jednostkami pochłaniania oraz wywiązywaniem się przez nich z obowiązków, dotyczących przekazywania organowi zarządzającemu informacji, służących sporządzaniu prognoz udziału w pochłanianiu, oraz sprawozdań, służących nabywaniu uprawnień do zbywania jednostek pochłaniania (art. 3 pkt 41).

W ustawie wykreowano zasadę, że bez względu na powierzchnię lasu, niezłożenie wniosku rejestracyjnego (art. 71 ust. 1), negatywne rozpatrzenie wniosku (art. 71) albo niewywiązanie się prowadzącego gospodarstwo leśne z obowiązku informacyjnego (art. 77 ust. 5) będzie skutkowało traktowaniem takiego gospodarstwa jak gospodarstwa o powierzchni lasu poniżej 300 ha, w stosunku do którego beneficjentem jest właściciel nadleśniczy.

Wpisanie beneficjenta do stosownego rejestru będzie następować w drodze decyzji organu zarządzającego (art. 73).

Rejestr beneficjentów będzie prowadzony w formie elektronicznej bazy danych (art. 75).

Prowadzący gospodarstwa leśne (także zarządzający grupą gospodarstw leśnych) o powierzchni lasów co najmniej 300 ha będą obowiązani do sporządzania programu działań, ukierunkowanych na zwiększanie pochłaniania dwutlenku węgla przez lasy (art. 76), chyba że prowadzący ci złożą wniosek rejestracyjny właściwy dla gospodarstw leśnych o powierzchni lasów poniżej 300 ha (prowadzący gospodarstwa leśne o powierzchni poniżej 300 ha, także nadleśniczowie (art. 68 ust. 1 pkt 4) będą mogli wykorzystywać jedynie jednostki pochłaniania, związane z zalesianiem gruntów, występującym po roku 1990, oraz wylesianiem gruntów).

Wszyscy beneficjenci systemu zarządzania jednostkami pochłaniania będą obowiązani do składania na ręce organu zarządzającego odpowiednich informacji (art. 77).

Przewiduje się, że proces wytwarzania i przesyłania ww. informacji (także proces składania przez beneficjentów sprawozdań rocznych) będzie procesem z informatyzowanym (art. 78-79).

Na Lasy Państwowe nałożono obowiązek założenia, utrzymywania i dokonywania obserwacji i badań na obiektach prognostycznych w celu wykorzystania uzyskiwanych danych do doskonalenia procedury sporządzania projektu planu rozdziału jednostek pochłaniania (art. 80).

Informacje oraz wyniki obserwacji i badań na stałych obiektach prognostycznych będą służyć do sporządzania prognozy udziału poszczególnych gospodarstw leśnych w pochłanianiu dwutlenku węgla w okresie rozliczeniowym w rozbiciu na poszczególne lata tego okresu; prognozę będzie wykonywał organ zarządzający (art. 81 i 82).

Sposób wykonywania tej prognozy określono w załączniku nr 3 do ustawy.

Biorąc pod uwagę obecny stan regulacji w polskim systemie prawnym, jednostki pochłaniania należy interpretować jako prawa majątkowe o charakterze inwestycyjnym, nabywane przy wykorzystaniu czynności cywilnoprawnej przekazu przez Skarb Państwa z korzyścią dla państwa polskiego, polegającą w szczególności na uniknięciu ciężarów finansowych, związanych z niewywiązania się przez państwo polskie ze zobowiązań, podjętych w Protokole z Kioto (prowadzący gospodarstwa leśne oraz pozostałe gospodarstwa leśne, w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu, wykonują na rzecz Konwencji Klimatycznej usługi klimatyczne, polegające na doprowadzeniu do wzmożonej retencji węgla atmosferycznego przez zasoby leśne; legitymując się ww. usługami Skarb Państwa otrzymuje od Sekretariatu Klimatycznego prawa majątkowe w postaci jednostek pochłaniania; są to prawa majątkowe o charakterze inwestycyjnym, należące do Skarbu Państwa; prawa te podlegają zbyciu w obrocie międzynarodowym, w rezultacie czego Skarb Państwa uzyskuje środki na wynagrodzenie ww. usług klimatycznych, ale również uzyskuje korzyść w postaci możliwości wywiązania się ze zobowiązań, podjętych przez Polskę w ramach Protokołu z Kioto, oraz uniknięcia ew.

ciężarów finansowych z braku wypełnienia tych zobowiązań – dzięki temu, że środki otrzymywane przez prowadzących gospodarstwa leśne mają charakter środków znaczonych: muszą być wykorzystywane na doskonalenie pochłaniaczy dwutlenku węgla).

Prognoza udziału w pochłanianiu będzie stanowiła podstawę krajowego planu rozdziału udziałów w pochłanianiu na cały okres rozliczeniowy; jeżeli suma prognozowanego udziału w pochłanianiu z tytułu zmiany sposobu i zakresu prowadzenia gospodarki leśnej przekroczy limit pochłaniania dwutlenku węgla, przyznany Rzeczypospolitej Polskiej – wówczas w tej części rozdział jednostek pochłaniania będzie podlegał redukcji zgodnej z zasadą proporcjonalności (art. 83 ust. 4).

Plan rozdziału udziałów w pochłanianiu będzie określany w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska (art. 85).

Nabywanie prawa do wynagrodzenia z tytułu udziału beneficjentów w pochłanianiu będzie wymagało złożenia sprawozdania przez beneficjentów (art. 87-88). W sprawozdaniu będzie podawany udział danego gospodarstwa leśnego (grupy gospodarstw leśnych) w pochłanianiu dwutlenku węgla przez lasy, ustalany według określonego algorytmu (art. 89).

Sprawozdania będą podlegać weryfikacji (art. 91 i 92). Minister właściwy do spraw środowiska będzie wydawał decyzję, zezwalającą na zbywanie jednostek pochłaniania; decyzja ta będzie określała rezerwę jednostek pochłaniania, która nie będzie mogła podlegać zbywaniu aż do końca okresu rozliczeniowego; jeżeli sprawozdanie danego beneficjenta wykaże, że jego udział w pochłanianiu w danym roku okresu rozliczeniowego osiągnął wartość ujemną – konto takiego beneficjenta zostaje zablokowane, a do „pokrycia” tej ujemnej wartości udziału w pochłanianiu jest używana jego rezerwa jednostek pochłaniania z lat ubiegłych, a jeżeli ta okaże się niewystarczająca – rezerwa przypisana do Lasów Państwowych (art. 92 i 93).

Blokada konta beneficjenta, wykazującego ujemną wartość udziału w pochłanianiu, zostaje usunięta, gdy udział prowadzonego przez niego gospodarstwa leśnego w pochłanianiu, ustalany według rachunku narastającego (rok po roku), osiągnie wartość dodatnią (art. 94).

Beneficjent, którego konto nie będzie mogło być odblokowane do końca danego okresu rozliczeniowego, traci prawo do uczestniczenia w systemie pochłaniania w następnym okresie rozliczeniowym, z tym że taki podmiot będzie obowiązany do zakupu odpowiedniej liczby uprawnień do emisji, jeżeli jego gospodarstwo leśne okaże się emitentem dwutlenku węgla także na koniec drugiego okresu rozliczeniowego; zakupione uprawnienia do emisji podmiot ten przekazuje do rezerwy, o której mowa w art. 24 pkt 3 ustawy (art. 95).

Organ zarządzający będzie obowiązany do prowadzenia w formie informatycznej bazy danych kont poszczególnych beneficjentów systemu pochłaniania (art. 96 i 97).

Zbywanie jednostek pochłaniania będzie następować zgodnie z przepisami ustawy o umowach międzynarodowych, z tym że organ zarządzający, korzystając z funkcji aukcji elektronicznej, będzie dokonywał wstępnego rozpoznania zainteresowania nabyciem jednostek pochłaniania przez podmioty, reprezentujące państwa uprawnione (art. 98 i 99).

Podobnie przebiegać będzie zbywanie jednostek pochłaniania, stanowiących rezerwę, z tym że zbywanie to będzie następować po zatwierdzeniu raportu końcowego za cały okres rozliczeniowy i podjęciu w sprawie tego zbycia stosownej decyzji przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 100).

Procedura przekazywania jednostek pochłaniania ich nabywcom została określona w art. 101.

Wynagradzanie beneficjentów z tytułu udziału w pochłanianiu będzie dokonywane ratalnie przez organ zarządzający – według zasady proporcjonalności; środki te będą mogły być przeznaczane na uprawnione cele, wskazywane w umowie (porozumieniu) między organem zarządzającym a beneficjentem. Organ zarządzający będzie podejmował decyzję o wstrzymaniu przekazywania ww. rat, jeżeli stwierdzi, że środki dotychczas przekazane zostały wydatkowane niezgodnie z umową; środki należne beneficjentowi będą traktowane jak środki do wykorzystania na uprawnione cele (art. 102).

Raport końcowy z pochłaniania dwutlenku węgla przez lasy będzie sporządzany przez organ zarządzający; raport ten będzie zatwierdzany przez

Sekretariat Konwencji Klimatycznej, a na tej podstawie minister środowiska będzie podejmował decyzje, zezwalające na zbycie jednostek pochłaniania, stanowiących sumę rezerw na kontach beneficjentów (art. 103-104).

Obowiązkiem organu zarządzającego będzie też sporządzanie sprawozdania finansowo-rzeczowego z wykorzystania środków ze sprzedaży jednostek pochłaniania w okresie rozliczeniowym (art. 106-107).

W rozdziale 11 w art. 108-121 wprowadzono szczegółowe przepisy dotyczące projektów wspólnych wdrożeń i projektów mechanizmu czystego rozwoju oraz wykorzystania pozyskanych w ramach tych projektów jednostek redukcji emisji i poświadczonej redukcji.

Konieczność pełnej transpozycji przepisów dyrektywy 2004/101/WE 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, spowodowała szczegółowe ujęcie mechanizmów.

Art. 108 opisuje sposoby wykorzystania jednostek do rozliczenia w systemie handlu uprawnieniami do emisji. Następne artykuły opisują niezbędne dokumenty do realizacji oraz sposób ich uzyskania. Przepisy projektu ustawy określają warunki, jakie muszą być spełnione, aby projekt został uznany za projekt wspólnych wdrożeń. Szczegółowe opisanie procedur i terminów dotyczących realizowania projektów wspólnych wdrożeń oraz ich monitorowania pozwoli inwestorom na dokładne planowanie kolejnych kroków formalnych przy projektowaniu przedsięwzięć. W procedurze zatwierdzania projektów dużą rolę będzie odgrywał Krajowy Administrator, opiniując projekty, a następnie monitorując je.

Art. 121 stanowi transpozycję przepisów dyrektywy 2004/101/WE oraz wynika z decyzji Komisji nr 780/2006/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.

W porównaniu do ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji zmieniono brzmienie artykułów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, które doprecyzowano w rozdziale poświęconym karom. Po pierwsze doprecyzowano dla wspólnotowego i krajowego systemu: za jakie naruszenia jest wymierzana kara, po drugie sposób stwierdzania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska naruszenia, po trzecie sposób określania wysokości kary za dane przekroczenie.

Zgodnie z zapisami projektu ustawy administracyjną karę pieniężną wymierza prowadzącemu instalację objętą wspólnotowym systemem (lub odpowiednio zarządcy), w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Administracyjna kara pieniężna jest wymierzana za naruszenie polegające na:

- nieprzedłożeniu do umorzenia uprawnień do emisji w ilości odpowiadającej wielkości emisji wynikającej ze zweryfikowanego raportu w terminie, o którym mowa w art. 66 ust. 1,
- przekroczeniu limitu emisji, określonego w decyzji, o której mowa w art. 13 ust. 2,
- nieprzedłożeniu Krajowemu Administratorowi w wymaganym terminie zweryfikowanego raportu, o którym mowa w art. 65 ust. 1,
- niezłożeniu wniosku przez prowadzącego instalację o otwarcie rachunku w Krajowym Rejestrze lub Rejestrze Uprawnień w terminie, o którym mowa w art. 19 ust. 3,
- braku wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 43 ust. 1.

W przepisach doprecyzowano sposób stwierdzania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska naruszenia. Naruszenie może być stwierdzone na podstawie informacji przekazanej przez Krajowego Administratora, wykazu bądź kontroli.

W przypadku braku uprawnień do emisji na pokrycie rzeczywistej emisji karę w przypadku instalacji, której przyznano uprawnienia w krajowym planie lub zezwoleniu, wymierza się w wysokości równej iloczynowi wielkości rzeczywistej emisji, która nie znajduje pokrycia w posiadanych uprawnieniach i jednostkowej stawki kary.

Jednostkowa stawka kary pieniężnej za brak jednego uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym na lata 2005-2007 wynosi równowartość w złotych polskich 40 euro, a od dnia 1 stycznia 2008 r. – równowartość w złotych polskich 100 euro, a wysokość stawek ustala się stosując średni kurs euro ogłaszany przez Narodowy Bank Polski w dniu 31 grudnia roku, którego dotyczy roczny raport. Stawki kar dla wspólnotowego systemu zostały określone w dyrektywie 2003/87/WE. Dla krajowego systemu jednostkowa stawka kary została określona na kwotę 2 000 euro. Dotkliwość tej kary ma na celu zdyscyplinowanie prowadzących instalacje, jednocześnie motywując ich do działań redukcyjnych.

Za przekroczenie limitu emisji w przypadku instalacji, której określono limit emisji w krajowym planie, wymierza się administracyjną karę pieniężną w wysokości równej iloczynowi wielkości rzeczywistej emisji ponad określony limit i jednostkowej stawki kary. Za nieprzedłożenie Krajowemu Administratorowi w terminie zweryfikowanego raportu lub braku zezwolenia, karę wymierza się w wysokości równej iloczynowi liczby uprawnień do emisji przyznanej w krajowym planie lub określonego limitu emisji w krajowym planie i odpowiednio jednostkowej stawki kar.

Zgodnie z ustawą karę za brak zezwolenia w przypadku instalacji, której nie zostały przyznane uprawnienia do emisji w krajowym planie, wymierza się:

- na podstawie wielkości emisji substancji objętej systemem zawartej w wykazie, o którym mowa w art. 286 ustawy – Prawo ochrony środowiska, sporządzonym za I i II półrocze roku poprzedzające dzień podjęcia kontroli, za każdy Mg tej substancji,
- w wysokości równej iloczynowi wielkości emisji i jednostkowej stawki kar.

W przypadku wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, wojewódzki inspektor ochrony środowiska może na wniosek prowadzącego instalację lub zarządcy, w drodze decyzji, ustalić termin usunięcia naruszenia. Ustalony termin usunięcia naruszenia nie może upływać później niż w dniu 15 czerwca roku, w którym raport powinien być przedłożony. Z chwilą usunięcia naruszenia w wyznaczonym terminie, postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej zostaje umorzone.

Karę za niezłożenie przez prowadzącego instalację wniosku o otwarcie rachunku w Krajowym Rejestrze w terminie 14 dni od dnia, kiedy zezwolenie stanie się ostateczne, wymierza się w wysokości równej w złotych polskich 2 000 euro, ustalonej stosując średni kurs euro ogłaszany przez Narodowy Bank Polski w dniu 31 grudnia roku, którego dotyczy roczny raport.

Ustawa określa przepis o wszczynaniu postępowania w sprawie kar pieniężnych z urzędu.

Wprowadzono przepis mówiący, że do ponoszenia kar pieniężnych, wymierzanych na mocy ustawy, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Wyjątek od Ordynacji podatkowej stanowi termin dotyczący terminu płatności należności. Termin płatności kary pieniężnej wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymiarze kary stała się ostateczna.

Rozdział 13 zawiera przepisy dotyczące zmiany w przepisach obowiązujących. Zostały wprowadzone również zmiany do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w następujących art.: 401a, 414 i 415; wprowadzono również dodatkowy art. 401b. Wszystkie wyżej wymienione artykuły dotyczą kwestii tworzenia rachunków w Narodowym Funduszu oraz sprawozdawania i wydatkowania środków zdeponowanych na tych rachunkach.

Przepisy przejściowe i końcowe to m.in. przepis mówiący o postępowaniu w przypadku wystąpienia siły wyższej, powodującej zwiększenie wielkości emisji w stosunku do przyznanych uprawnień do emisji. We wspólnotowym systemie do dnia 31 grudnia 2007 r., po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej na wydanie dodatkowych uprawnień do emisji, Krajowy Administrator wydaje uprawnienia do emisji tym prowadzącym instalacje, którzy zwiększyli wielkość emisji w stosunku do liczby przyznanych uprawnień do emisji w wyniku działania siły wyższej, a uprawnienia te nie mogą być zbyte i przenoszone.

Krajowy Rejestr Uprawnień do Emisji utworzony na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. staje się Krajowym Rejestrem w rozumieniu ustawy, uprawnienia do emisji wydane na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. stają

się uprawnieniami w rozumieniu ustawy, a zezwolenia wydane na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. stają się zezwoleniami w rozumieniu ustawy.

Ustawą należało również uregulować sprawy wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy, a niezakończone decyzją ostateczną. W tych przypadkach stosuje się przepisy dotychczasowe, a z dniem wejścia w życie ustawy decyzje wydane na podstawie art. 47 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji wygasają, a postępowania wszczęte w sprawie wyrażenia zgody, o której mowa w art. 47 tamtej ustawy, umarza się.

W projekcie ustawy zostały umieszczone przepisy przejściowe, które omawiają przypadki projektów wspólnych wdrożeń zatwierdzonych przed wejściem w życie ustawy oraz postępowania w sprawie wydania listu zatwierdzającego projekt rozpoczętego przed wejściem w życie ustawy. Decyzje podjęte w sprawach projektów wspólnych wdrożeń przed wejściem w życie ustawy stają się decyzjami w rozumieniu nowej ustawy.

Aby stanowić niedopuszczalną pomoc państwa, działanie musi faworyzować niektóre przedsięwzięcia lub produkcję niektórych dóbr, zniekształcać lub grozić zniekształceniem konkurencji i wpływać na handel między Państwami Członkowskimi. Ponadto działanie musi angażować zasoby państwa i należy uwodnić, że działanie można przypisać państwu. Wspólnotowy system handlu emisjami ogranicza się do instalacji, w których prowadzony jest rodzaj działalności wymieniony w Aneksie I do dyrektywy. Właściciele danych instalacji mogą być faworyzowani przez bezpłatny przydział uprawnień. Zniekształcałoby to konkurencję i wpływałoby na handel między Państwami Członkowskimi w tym zakresie, w jakim instalacje objęte dyrektywą są własnością przedsiębiorstw działających na rynku, na którym jest prowadzony taki handel. Jeżeli Komisja będzie miała wątpliwości, czy krajowy plan spełnia wymagania pod względem zgodności z przepisami, to rozpocznie odpowiednie postępowanie w sprawie pomocy państwa, zgodnie z rozporządzeniem 659/99 określającym szczegółowe zasady stosowania art. 936.

W trakcie konsultacji projektu ustawy zgłosiły się zgodnie z ustawą o działalności lobbingsowej dwa podmioty:

- BOT Górnictwo i Energetyka S.A.,

– Elektrociepłownia Chorzów „Elcho” spółka z o.o.

Ustawa o instrumentach wspomagających redukcję emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji wejdzie w życie po upływie jednego miesiąca od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 4 oraz tabeli nr 2 w załączniku nr 1 do ustawy, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. Szybkie wejście ustawy w życie jest spowodowane opóźnieniami w transpozycji dyrektyw Wspólnoty Europejskiej do polskiego prawa.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone Dz. U. z 2003 r. Nr 217, poz. 2125, z 2004 r. Nr 91, poz. 870 i 871, Nr 96, poz. 959, Nr 121, poz. 1264, Nr 146, poz. 1546, Nr 173, poz. 1808 i Nr 210, poz. 2135, z 2005 r. Nr 94, poz. 785, Nr 183, poz. 1538 i Nr 184, poz. 1539, z 2006 r. Nr 47, poz. 347 i Nr 133, poz. 935.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Cel wprowadzenia ustawy

Projekt ustawy ma na celu:

- doprecyzowanie przepisów i wyjaśnienie problemów wynikających z różnej interpretacji przepisów pojawiających się w trakcie funkcjonowania systemu,
- uporządkowanie przepisów dotyczących funkcjonowania wspólnotowego i krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji,
- ograniczenie emisji substancji wprowadzanych do powietrza, w tym w szczególności gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za zmiany klimatu,
- wykorzystanie jednostek przyznanej emisji,
- zarządzanie jednostkami pochłaniania, redukcji emisji i poświadczonej redukcji emisji,
- ustalanie poziomów emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji,
- utworzenie Krajowego Systemu Inwentaryzacji Emisji,
- opracowywanie prognoz emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji.

W odniesieniu do przepisów, odnoszących się do krajowego systemu zarządzania jednostkami pochłaniania, jej celem zasadniczym było wykreowanie instrumentów prawnych, pozwalających na jednoczesne osiągnięcie czterech efektów:

- efektu pobudzania procesu aktywizacji zawodowej społeczności lokalnych terenów nieurbanizowanych (przez odpowiednie wykorzystanie środków, pochodzących z aukcji uprawnień do emisji oraz środków ze sprzedaży jednostek pochłaniania, zwłaszcza tych środków ze sprzedaży jednostek pochłaniania, których beneficjentem pierwszego stopnia będą nadleśniczowie – art. 65 ust.1 pkt 4 ustawy),

- efektu wykorzystania pochłaniania dwutlenku węgla przez ekosystemy leśne do rozliczania się Rzeczypospolitej Polskiej ze zobowiązań, wynikających z Protokołu z Kioto,
- efektu wzrostu bioróżnorodności kraju (wywiązywanie się Rzeczypospolitej Polskiej ze zobowiązań, wynikających z Konwencji Ochrony Bioróżnorodności),
- efektu racjonalnej przebudowy polskiego modelu leśnictwa (przez zdecydowane dowartościowanie funkcji pozaprodukcyjnych).

Należy tu mieć na względzie, że jakkolwiek ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach nadała priorytetowe znaczenie pozaprodukcyjnym funkcjom lasu, to – jak dotąd – finansowe źródło pokrycia kosztów kształtowania tych funkcji pozostaje niezmiennie: źródłem tym są przychody ze sprzedaży drewna.

Przyjęte w ustawie rozwiązania prawne po raz pierwszy dokonują urynkowienia efektów, związanych wprost z pozaprodukcyjną funkcją lasu (funkcją kształtowania klimatu ziemskiego przez pochłanianie przez lasy dwutlenku węgla z atmosfery).

Wzmaganie tej funkcji wymaga stopniowej rekonstrukcji struktury lasu; wymaga naturalizacji lasu. Proces naturalizacji lasu w sposób oczywisty wywoła wzrost znaczenia innych funkcji pozaprodukcyjnych lasu (funkcji lasu jako miejsca rekreacji i wypoczynku, funkcji wodochronnych i wielu innych).

2. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Wejście w życie ustawy będzie miało wpływ na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych wprowadzających substancje do powietrza.

Dostosowanie polskich przepisów do wymogów Unii Europejskiej umożliwi polskim przedsiębiorcom obrót uprawnieniami do emisji w ramach rynku Wspólnoty Europejskiej i rynku krajowego. Akt ten nakłada nowe obowiązki na Krajowego Administratora i organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Obciążenia administracyjne nakładane projektowaną regulacją nie stanowią dodatkowego obciążenia dla podmiotów.

W odniesieniu do regulacji odnoszących się do aukcji na uprawnienia do emisji oraz w odniesieniu do przepisów określających krajowy system zarządzania jednostkami pochłaniania, ustawa będzie miała rozległe oddziaływanie podmiotowe.

Dotyczyć będzie w szczególności:

- 1) państw obcych i podmiotów zagranicznych, występujących w roli nabywców jednostek pochłaniania;
- 2) prowadzących instalacje i wszelkich innych podmiotów prawnych, występujących w roli nabywców uprawnień do emisji;
- 3) prowadzących w Polsce gospodarstwa leśne;
- 4) beneficjentów środków, pochodzących ze sprzedaży uprawnień do emisji w systemie aukcyjnym.

Wśród podmiotów, o których mowa w pkt 4, będą mogły znaleźć się zarówno podmioty publiczne (samorządowe), jak i prywatne, w tym gospodarstwa rolne.

Rozległy charakter podmiotowego oddziaływania ustawy będzie bez wątpienia istotnym nośnikiem impulsu prorozwojowego na terenach nieurbanizowanych.

3. Konsultacje społeczne

W odniesieniu do regulacji prawnych, dotyczących krajowego systemu zarządzania jednostkami pochłaniania, dotychczasowe konsultacje objęły prezentację koncepcji rozwiązań prawnych oraz koncepcji włączenia gospodarki leśnej do łagodzenia efektu cieplarnianego.

Projekt zmiany ustawy w ramach konsultacji społecznych został skierowany do stowarzyszeń zrzeszających poszczególne instalacje objęte systemem handlu uprawnieniami do emisji, m.in.:

- 1) Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”;
- 2) Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność 80”;
- 3) Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych;
- 4) Krajowej Izby Gospodarczej;
- 5) Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych;
- 6) Konfederacji Pracodawców Polskich;

- 7) Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie;
- 8) Hutniczej Izby Przemysłowo-Handlowej;
- 9) Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla;
- 10) Stowarzyszenia Papierników Polskich;
- 11) Polskiego Towarzystwa Elektrociepłowni Zawodowych;
- 12) Towarzystwa Gospodarczego Polskie Elektrownie;
- 13) Stowarzyszenia Forum Opakowań Szklanych;
- 14) Stowarzyszenia Producentów Cementu;
- 15) Związku Pracodawców Polskie Szkło;
- 16) Związku Producentów Cukru;
- 17) Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego;
- 18) CERBUD Krajowego Zrzeszenia Producentów Materiałów Mineralnych;
- 19) Polskiej Izby Przemysłu Chemicznego – Związek Pracodawców;
- 20) Stowarzyszenia Przemysłu Wapienniczego;
- 21) Stowarzyszenia Producentów Płyt Drewnopochodnych w Polsce;
- 22) Forum CO₂ Branżowych Organizacji Gospodarczych;
- 23) Instytutu Ochrony Środowiska;
- 24) Polskiego Centrum Akredytacji;
- 25) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 26) Związku Pracodawców Ceramiki Budowlanej i Silikatów;
- 27) Instytutu na Rzecz Ekorozwoju;
- 28) Izby Energetyki Przemysłowej i Odbiorców Energii;
- 29) Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W trakcie opracowywania finalnego projektu ustawy zostały uwzględnione nadesłane uwagi z konsultacji społecznych, między innymi:

- krótki termin składania zweryfikowanego raportu,
- nieczytelność zapisów dot. administracyjnych kar pieniężnych,
- brak bodźców do redukcji emisji,
- brak możliwości zbywania uprawnień do emisji.

Poniżej przedstawiamy raport z przeprowadzonych konsultacji społecznych.

Projekt ustawy (wersja z dnia 10 października 2006 r.) został udostępniony społeczeństwu w dniu 11 października 2006 r. Termin, do którego można było zgłaszać uwagi, ustalono na dzień 19 października 2006 r. W wyniku konsultacji społecznych zgłoszono około dwustu uwag. Wszystkie zasadne uwagi zostały rozpatrzone i uwzględnione w projekcie ustawy przekazanym pod obrady Komitetu Europejskiego Rady Ministrów. Poniżej przedstawiamy w postaci kilku bloków tematycznych uwagi zgłoszone przez stowarzyszenia i izby branżowe zrzeszające poszczególne rodzaje przemysłu objęte wspólnotowym system handlu uprawnieniami do emisji oraz potencjalnie objęte krajowym systemem.

- 1) Uwagi do art. 8 ust. 5 konsultowanego projektu ustawy, dotyczące czasowego wyłączenia ze wspólnotowego systemu instalacji, jeżeli w wyniku zmniejszenia produkcji wielkość jej emisji w roku poprzednim wynikająca ze zweryfikowanego raportu wynosiła mniej niż 20% emisji odpowiadającej liczbie uprawnień przyznanych w krajowym planie rozdziału uprawnień do emisji.

Według stowarzyszeń informacje są niejednoznaczne: czy 20% odnosi się w stosunku do roku poprzedniego, czy 20% odnosi się do przydzielonych uprawnień na dany rok. Stowarzyszenia proponowały zmniejszenie tej ilości do 10%, ponieważ w przypadku ciepłowni, które są uzależnione od warunków atmosferycznych, instalacje nie są w stanie przewidzieć swojej produkcji, a pogoda jest zmienna. Podnoszono ponadto kwestię, że projekt nie określa, co dzieje się z przyznanym w KPRU limitem uprawnień dla instalacji, dla której wydano decyzję o wyłączeniu z systemu. Podmioty zgłaszające: Polska Izba Przemysłu Chemicznego, Izba Gospodarcza Ciepłownictwo Polskie, Carbon Capital Market.

W kolejnym projekcie ustawy nie uwzględniono uwag, gdyż mogły one spowodować brak zastosowania mechanizmu likwidacji spekulacyjnego podejścia do handlu uprawnieniami do emisji, co było celem wprowadzenia tego przepisu. Doprecyzowano natomiast sposób postępowania z uprawnieniami do emisji – nadwyżka uprawnień do emisji ponad przyznany limit powinna trafić do rezerwy na dany okres rozliczeniowy.

- 2) Uwagi do art. 38 ust. 2 konsultowanego projektu ustawy „Uprawnienia do emisji wydane na rachunek w krajowym rejestrze dla instalacji na dany rok okresu rozliczeniowego mogą być zbywane, z tym że w przypadku gdy prowadzący instalację lub zarządca, dokona zbycia uprawnień do emisji w ilości większej niż wielkość emisji do powietrza w danym roku substancji objętej uprawnieniem do emisji, umowa zbycia jest nieważna w części, w jakiej na rachunku prowadzącego instalację w krajowym rejestrze spowoduje niedobór uprawnień do emisji niezbędnych do realizacji obowiązku”.

Stowarzyszenia podnosiły, że przy powyższym przepisie ukarana zostaje przede wszystkim druga strona umowy – nabywca, który, działając w najlepszej wierze, nie może ponosić odpowiedzialności za sprzedającego oraz że brak doprecyzowania, jakie ma być postępowanie w sprawie unieważnienia umowy cywilnoprawnej. Podmioty zgłaszające: Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych, Izba Gospodarcza Ciepłownictwo Polskie.

W kolejnym projekcie ustawy uwagi zostały uwzględnione w art. 39 ust 4. Określono, że w omawianym przypadku osoba, która dokonuje zbycia uprawnień do emisji z naruszeniem obowiązku rozliczenia się, ponosi odpowiedzialność za rozliczenie z uprawnień do emisji całym swoim majątkiem.

- 3) Uwagi do art. 43 konsultowanego projektu ustawy – brak przepisu określającego czas wydawania zezwolenia przez organ oraz czas uzgadniania zezwolenia z Krajowym Administratorem. Stowarzyszenia podnosiły, że zgodnie z przepisami projektu ustawy, proces wydawania zezwolenia może trwać kilka lub kilkanaście miesięcy. Zgłaszający uwagi – Polska Izba Przemysłu Chemicznego.

W kolejnym projekcie ustawy nie uwzględniono uwag, gdyż termin wydania decyzji, jak również czas trwania konsultacji zostały już określone w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie zachodzi potrzeba ponownego ich przywoływania w projekcie ustawy.

- 4) Uwagi do art. 48 konsultowanego projektu ustawy – projekt ustawy nie precyzuje sytuacji, kiedy sprzedający dokona podziału dużej instalacji na kilka i zachowa jedną z instalacji po podziale, która spełnia kryteria objęcia

systemem. Nie określono, czy zezwolenie zachowuje ważność i należy je tylko uaktualnić, czy dotychczasowe zezwolenie traci ważność i prowadzący instalację musi uzyskać nowe zezwolenie. Podmiot zgłaszający – Polska Izba Przemysłu Chemicznego.

W kolejnym projekcie ustawy uwaga została uwzględniona w art. 49.

- 5) Uwaga do art. 62 ust. 1 konsultowanego projektu ustawy – podmiot przedkłada zweryfikowany roczny raport i wprowadza do Krajowego Rejestru wielkość emisji wynikającą ze zweryfikowanego raportu, dla danej instalacji za rok poprzedni, w terminie do dnia 15 lutego każdego roku. Termin weryfikacji rocznego raportu i wpisu do Krajowego Rejestru do dnia 15 lutego jest zbyt krótki. Podmioty zgłaszające: Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych, Polska Izba Przemysłu Chemicznego, Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elekrownie.

W kolejnym projekcie ustawy uwaga została uwzględniona w art. 65 ust. 1. Termin został wydłużony do dnia 15 marca każdego roku.

- 6) Uwaga do art. 114 ust. 1 konsultowanego projektu ustawy – art. 114 mówi, że minister właściwy do spraw środowiska wydaje list zatwierdzający po otrzymaniu opinii od Krajowego Administratora. We wcześniejszym projekcie ustawy określono termin, w jakim minister jest zobowiązany wydać list zatwierdzający po uzyskaniu opinii Krajowego Administratora. Polska Izba Przemysłu Chemicznego postuluje o uzupełnienie art. 114 o termin wydania przez ministra właściwego do spraw środowiska listu zatwierdzającego, celem uniknięcia sytuacji długiego oczekiwania na wydanie listu po pozytywnym zaopiniowaniu przez Krajowego Administratora, a tym samym pozbawienia podmiotu wnioskującego możliwości wykonania jakiegokolwiek interwencji.

W kolejnym projekcie ustawy uwaga została uwzględniona w rozdziale 11.

- 7) Uwaga do art. 119 ust. 4 do konsultowanego projektu ustawy – „Jednostkowa stawka kary pieniężnej za brak jednego uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym na lata 2005-2007 wynosi równowartość złotych polskich 40 euro, a od dnia 1 stycznia 2008 roku wynosi równowartość złotych polskich 100 euro, z zastrzeżeniem

ust. 5”. Według stowarzyszeń kary za nieprzedłożenie zweryfikowanego raportu rocznego są zdecydowanie za wysokie, jedyną restrykcją powinno być zawieszenie konta w Krajowym Rejestrze uniemożliwiająca wykonanie transakcji. Wysokość kar powinna być szczegółowo przeanalizowana, gdyż ich wielkość może mieć zdecydowany wpływ na funkcjonowanie firm. Podmiot zgłaszający – Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych.

W kolejnym projekcie ustawy uwaga została nieuwzględniona. Wysokości jednostkowej stawki kar zostały określone w dyrektywie 2003/87/WE.

- 8) Uwaga do załącznika nr 1 konsultowanego projektu ustawy – załącznik nr 1 jest analogiczny do załącznika rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 marca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie rodzajów instalacji objętych wspólnym systemem handlu uprawnieniami do emisji. Biorąc pod uwagę stanowisko Komisji Europejskiej, która jednoznacznie rekomenduje stosowanie szerokiej definicji instalacji oraz jej wątpliwości co do słuszności wyboru definicji instalacji w KPRU II przez Rząd Polski, załącznik nr 1 powinien zostać rozszerzony o instalacje, które po wprowadzeniu rozszerzonej definicji instalacji zostaną włączone do systemu. Podmiot zgłaszający – Polska Izba Przemysłu Chemicznego.

W kolejnym projekcie ustawy uwaga uwzględniona w załączniku nr 1 do projektu ustawy.

- 9) Uwagi do krajowego systemu zarządzania jednostek pochłaniania zostały zgłoszone przez: Klub Przyrodników, Dyrektora Kampinoskiego Parku Narodowego, Dyrektora Wigierskiego Parku Narodowego.

Uwagi były w większości sprzeczne. Po przeanalizowaniu część uwag, które wydawały się zasadne, została uwzględniona. Forma uwzględnionych uwag została przedstawiona w rozdziale 10.

Ponadto do konsultowanego projektu ustawy został zgłoszony szereg uwag o charakterze redakcyjnym, stylistycznym i edycyjnym. Uwagi zostały uwzględnione. Poprawiono odwołania do artykułów, odniesienia do aktów prawnych, wskazano miejsce ich publikacji. Skorygowane zostały również numery artykułów.

Projekt ustawy w zakresie wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji ma jedynie charakter dostosowawczy. Przewidywane skutki ekologiczne funkcjonowania systemu zależą od rozstrzygnięć KE w zakresie wielkości przydziału uprawnień dla kraju w poszczególnych okresach rozliczeniowych i nie są w bezpośredni sposób zdeterminowane proponowanymi rozwiązaniami.

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

Przez rozwiązania prawne, przewidujące odprowadzenie części środków ze sprzedaży jednostek pochłaniania do budżetu państwa, rozwiązania prawne dotyczące prowadzenia aukcji uprawnień do emisji oraz krajowego systemu zarządzania jednostkami pochłaniania nie będą miały negatywnego wpływu na budżet państwa.

Regulacje prawne będą miały korzystny wpływ na budżety samorządowe – w tej części, w jakiej środki z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji będą wykorzystywane na realizację przedsięwzięć o charakterze samorządowym.

Zasadnicze skutki budżetowe związane z przyjęciem nowych regulacji wynikają z powierzenia Krajowemu Administratorowi nowych zadań związanych z nadzorowaniem funkcjonowania krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji (jeżeli system ten zostanie uruchomiony). Znaczna część nowych zadań powierzonych Krajowemu Administratorowi jest wynikiem przesunięcia obowiązków ciążących do tej pory na Ministerstwie Środowiska i NFOŚiGW na Krajowego Administratora. W związku z powyższym zadania te nie będą generowały dodatkowych kosztów dla budżetu. Pewne koszty mogą natomiast generować nowe zadania powierzone organowi zarządzającemu związane z obsługą organizacyjną zarządzania systemem jednostek pochłaniania i prowadzeniem aukcji uprawnień do emisji.

Krajowy Administrator

Krajowy Administrator obecnie realizuje zadania określone w ustawie z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji. Krajowy Administrator został powołany na

mocy rozporządzenia z dnia 13 września 2005 r. w sprawie wyznaczenia krajowego administratora systemu handlu uprawnieniami do emisji (Dz. U. Nr 186, poz. 1562), a rozpoczął swoją działalność de facto w 2006 r. Środki pozyskane z opłat za korzystanie ze środowiska za substancje objęte systemem pozwolą realizować Krajowemu Administratorowi powierzone mu obowiązki. Najważniejszą grupę wydatków dla Krajowego Administratora stanowi prowadzenie krajowego rejestru uprawnień do emisji i baz danych koniecznych do sprawnego monitorowania i zarządzania systemem. Szacuje się, że ok. 20% wydatków stanowią zakup, utrzymanie, konserwowanie, serwisowanie i rozwój oprogramowania i sprzętu informatycznego koniecznego do prowadzenia baz informatycznych. W pierwszych latach funkcjonowania systemu pula około 30%-50% środków finansowych zostanie przeznaczona na pozyskanie, weryfikację informacji i danych znajdujących się w budowanych systemach informatycznych.

Kolejną pozycję w budżecie stanowią prace i ekspertyzy konieczne do przygotowania dokumentów rządowych np. Krajowego planu. Inne pozycje to wynagrodzenia pracownicze, koszty szkoleń prowadzonych przez Krajowego Administratora, środki na działanie i utrzymanie Krajowego Administratora. Przygotowywany projekt ustawy poszerza katalog zadań Krajowego Administratora przede wszystkim o zadania wynikające z konieczności inwentaryzowania, zbierania, przetwarzania i weryfikacji informacji i danych.

Dodatkowe środki dla Krajowego Administratora na prowadzenie rejestru spowodują odciążenie budżetu państwa. Koszty podstawowe ponoszone w związku z prowadzeniem informatycznego systemu Krajowego Rejestru:

- opłata za kolokację serwerów i obsługę technicznej infrastruktury przeznaczonej do obsługi rejestru: 25 608 zł brutto/m-c, co daje 307 296 zł/rok.

Zgodnie z przedstawionymi przez CDC (twórcę oprogramowania Seringas wykorzystywanego przez rejestr) na okres rozliczeniowy 2008-2012 warunkami finansowymi:

- umowa licencyjna na system Seringas: 870 750 zł/(2008-2012), co daje 174 150 zł*/rok,
- umowa serwisowa systemu Seringas: 304 762,5 zł*/rok.

*) Podane zgodnie ze średnim kursem euro podanym przez NBP w dniu 8 stycznia 2007 r. – 3,87 zł.

Łączna suma podstawowych opłat stałych ponoszonych w związku z prowadzeniem rejestru: 786 208 zł/rok.

Różnica między łącznymi kosztami a przychodem wynikającym z opłat na funkcjonowanie systemu – łączna suma podstawowych opłat stałych ponoszonych w związku z prowadzeniem rejestru zgodnie z powyższymi wyliczeniami wynosi 786 208 zł/rok, co daje 3 931 040 zł/okres 2008-2012.

Przychody z proponowanych opłat za otwarcie i prowadzenie rachunku (przy założeniu, że liczba rachunków w Krajowym Rejestrze będzie utrzymana na poziomie z dnia 8 stycznia 2007 r.):

- aktywacja 674 Rachunków Instalacji: 0 zł (rachunki są już aktywne),
- aktywacja 70 Osobistych Rachunków Posiadania: 0 zł (rachunki są już aktywne),
- opłata roczna za utrzymanie Rachunków Instalacji (okres 5-letni): 337 000 zł/okres,
- opłata roczna za utrzymanie Osobistych Rachunków Posiadania (okres 5-letni): 87 500 zł/okres.

RAZEM: 424 500 zł/okres 2008-2012.

Różnica między planowanymi kosztami a przewidywanym przychodem wynikającym z proponowanego cennika w okresie od 2008 do 2012 wynosi: 3 931 040 zł – 424 500 zł = 3 506 540 zł.

Koszty bez pokrycia w przychodach: 3 506 540 zł.

Sposób kalkulacji stawek opłat nie jest źródłem nierównego traktowania podmiotów z uwagi na to, że zarówno podmioty uczestniczące w systemie, jak i podmioty, które nie wchodzą do systemu, są obciążone jednakowymi stawkami opłat, których wysokość reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. Nr 260, poz. 2176).

Prowadzący instalację

Prowadzący instalację, któremu przyznano uprawnienia do emisji, uiszcza opłatę w wysokości równej iloczynowi liczby uprawnień do emisji przyznanych na pierwszy rok okresu rozliczeniowego i obowiązującej w danym roku, jednostkowej stawki opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, dotyczącej substancji objętej uprawnieniem do emisji. Opłata ta stanowi przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w każdym pierwszym roku okresu rozliczeniowego i jest wnoszona na wyodrębniony rachunek bankowy. Prowadzący instalację, który uiścił opłatę, nie ponosi, w pierwszym roku okresu rozliczeniowego, opłat za wprowadzanie do powietrza substancji, na których emisję uzyskał uprawnienia do emisji, z tym że jest obowiązany do złożenia marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska wykazu zawierającego informacje i dane o wprowadzonych do powietrza substancjach i ich ilościach. Zasada ta pozwoli na finansowanie systemu bez obciążeń budżetu państwa. Opłaty wnoszone przez prowadzących instalację stanowią należność z tytułu korzystania ze środowiska, nie stanowią odpłatności za przyznane uprawnienia do emisji.

Formułując wnioski dotyczące tej grupy zagadnień, posłużono się założeniem, że wzrost obciążeń kontrolnych wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nie spowoduje konieczności zatrudnienia dodatkowych pracowników, a zatem nie powstaną koszty z tym związane. Podobnie ma to miejsce w przypadku funkcjonowania Krajowego Administratora czy też samego ministerstwa.

W dłuższym horyzoncie czasowym wykonanie ustawy w części dotyczącej aukcji uprawnień do emisji oraz krajowego systemu zarządzania jednostkami pochłaniania przyczyni się do powstania dodatkowego strumienia środków zasilających budżety samorządowe z tytułu podatku leśnego (podatek leśny od lasów, powstających w wyniku zalesiania gruntów). Obecnie trudno oszacować potencjalne wpływy z aukcji uprawnień do emisji, nie można przewidzieć ceny uprawnień, ich podaży na rynku oraz zainteresowania uczestnictwem w aukcji potencjalnych kupujących.

Poza wyżej wymienionymi przypadkami wprowadzany projekt ustawy nie będzie miał wpływu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Kierując się potrzebą wypełniania zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie raportowania i prognozowania ładunków substancji wprowadzanych z terytorium kraju do powietrza, na potrzeby Krajowego Systemu Inwentaryzacji Emisji ministrowie właściwi do spraw gospodarki, rolnictwa, transportu, każdy w zakresie swoich właściwości, będą zobowiązani do sporządzania krajowych projekcji aktywności dla rodzajów działalności zawierających opis przyjętych założeń i zastosowanej metodologii. Koszty sporządzania krajowych projekcji aktywności dla rodzajów działalności zostały oszacowane przez Ministra Gospodarki na 2 mln zł rocznie, począwszy od roku 2008, i będą finansowane z budżetu państwa.

5. Wpływ regulacji na rynek pracy

Regulacje prawne, dotyczące aukcji uprawnień do emisji oraz krajowego systemu zarządzania jednostkami pochłaniania, wpłyną na powstawanie nowych miejsc pracy na terenach niezurbanizowanych.

Można przyjąć szacunkowo, że po pełnym wdrożeniu uregulowań ustawy, w skali roku można spodziewać się powstawania na terenach niezurbanizowanych do 5 tys. nowych miejsc pracy jako bezpośredniego lub pośredniego efektu skierowania środków z aukcji uprawnień do emisji oraz ze zbywania jednostek pochłaniania na tereny, cechujące się niskim stopniem zurbanizowania (powstawanie nowych gospodarstw leśnych; powstawanie gospodarstw rolnych, nastawionych na produkcję zdrowej żywności z równoczesnym efektem wdrażania rolniczych technologii prośrodowiskowych; powstawanie firm przerobu płodów runa leśnego; powstawanie firm, specjalizujących się w wytwarzaniu nośników odnawialnej energii; powstawanie firm pierwiastkowego, tj. tartaczego oraz dalszego przerobu drewna z użyciem technologii bezpiecznych ekologicznie; powstawanie firm świadczących usługi rekreacyjno-turystyczne).

Szacunek, o którym mowa powyżej, oparto na spodziewanej poprawie ekonomicznej efektywności gospodarki leśnej w wyniku wprowadzenia uregulowań projektu ustawy w życie oraz na sile impulsu dochodowotwórczego na terenach nieurbanizowanych poza leśnictwem, związanego z przyrostem efektywności ekonomicznej gospodarki leśnej.

Regulacje prawne w swojej intencji mają tworzyć nowe miejsca pracy w obszarze terenów nieurbanizowanych.

Należy podkreślić, że przedmiotowa ustawa nie nakłada na wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nowych obciążeń kontrolnych. Zadania wynikające z ustawy będą realizowane w ramach istniejących zasobów kadrowych i nie spowodują konieczności zatrudnienia dodatkowych pracowników, a zatem nie powstaną koszty z tym związane. Również Krajowy Administrator i ministerstwo środowiska będzie funkcjonowało w oparciu o istniejące struktury zatrudnienia. Można przyjąć, że ustawa w dalszej perspektywie będzie miała pośredni wpływ na zatrudnienie dodatkowych pracowników. Jednak w chwili obecnej jest bardzo trudno to ocenić, zwłaszcza, że część zadań przewidzianych w ustawie będzie zależała od czynników zewnętrznych, niezależnych od ustawodawcy, np.: podażą i popytem na uprawnienia do emisji w stosunku do liczby uprawnień do emisji określonych dla Rzeczypospolitej Polskiej przez Komisję Europejską.

6. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Regulacje prawne, dotyczące aukcji uprawnień do emisji oraz krajowego systemu zarządzania jednostkami pochłaniania, będą miały wpływ na konkurencyjność gospodarki. Wzrost konkurencyjności i efektywności ekonomicznej podmiotów, związany z korzystaniem ze środków pochodzących z aukcji będzie miał charakter pomocy publicznej. Pomoc ta będzie wymagała notyfikacji.

Wzrost konkurencyjności i efektywności ekonomicznej podmiotów, wynikający z uzyskiwania przychodów ze zbywania jednostek pochłaniania, będzie wzrostem w sposób oczywisty pozostającym poza obszarem problematyki

pomocy publicznej, albowiem będzie wiązał się ze sprzedażą efektów gospodarki leśnej, polegających na wywołaniu zjawiska pochłaniania dwutlenku węgla przez ekosystemy leśne.

Interpretacja definicji instalacji do wytwarzania produktów ceramicznych w Załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE pozwala na ograniczenie liczby małych instalacji z tego sektora przez wybór spójnika „i” i w ten sposób podniesienie kryteriów progowych włączenia tych instalacji do wspólnotowego systemu. Dzięki tej zmianie poza systemem znajdują się instalacje, z których emisja wyniosła w roku 2005 – 0,15% całkowitej emisji wszystkich instalacji objętych systemem, a więc o znikomym znaczeniu dla zmian klimatycznych i kształtowania się emisji na poziomie krajowym. Po zastosowaniu zmienionej interpretacji wartości progowych kwalifikujących do udziału w systemie dla instalacji do produkcji wyrobów ceramicznych za pomocą wypalania, kod M3, instalacje te zostaną znacznie finansowo odciążone. Koszt udziału w systemie dla prowadzącego instalację oznaczoną kodem M3 w pierwszym okresie rozliczeniowym wynosi około 5 000 zł, z czego koszt uzyskania zezwolenia na udział w systemie to 76 zł, średni koszt weryfikacji raportu rocznego to ok. 1 500 zł, a koszt otwarcia rachunku w krajowym rejestrze uprawnień to 450 zł. Według wstępnych ustaleń, koszt uczestnictwa w systemie dla większości omawianych instalacji stanowi w przybliżeniu około 5% dochodu z działalności. Dochód ten obliczono, uwzględniając jedynie koszty bezpośrednie prowadzenia działalności, bez uwzględnienia np. kosztów sporządzenia raportu (prowadzenie monitorowania emisji CO₂ zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie sposobu monitorowania wielkości emisji substancji objętych wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji (Dz. U. Nr 16, poz. 124), wsparcie zewnętrznej firmy konsultingowej itp.) czy kosztów podatkowych. Bardzo trudno jest ustalić rentowność funkcjonowania cegielni w konkretnych wartościach liczbowych, jednak z informacji posiadanych przez KASHUE wynika, że większość z nich funkcjonuje na granicy opłacalności (przy zysku netto oscylującym wokół zera). Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, uwzględnia zagadnienia takie jak wynikające z ustawy koszty niezbędne do poniesienia, obciążające podmioty prowadzące

działalność gospodarczą w zakresie objętym oddziaływaniem ustawy i ich relacje do dochodów tych podmiotów – odrębnie dla obu systemów handlu emisjami, skutki wynikające z włączenia leśnictwa oraz funkcjonowania pozostałych instrumentów wspierających. Polityka klimatyczna UE, w tym wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji, jest instrumentem już w założeniu generującym pewne koszty dla prowadzących instalacje. Przedsiębiorcy, którzy nie podejmą działań mających na celu ograniczenie emisji, narażają się na koszty zakupu dodatkowych uprawnień do emisji lub obowiązek zapłacenia kar. Ustawa ta nie ma bezpośredniego wpływu na wielkość przydziału uprawnień dla Polski prowadzących instalacje. Określenie wielkości przydziału uprawnień dla poszczególnych prowadzących instalację jest dokonywane w KPRU, ponadto nie zależy od Polski, a od Komisji Europejskiej. Z ustawy wynika, że środki pozyskane z tytułu sprzedaży uprawnień będą wydatkowane na działania powodujące redukcję emisji, zwiększenie wykorzystania nowych technologii, a przez to poprawę konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorców. W przypadku gospodarki leśnej trudno mówić o konkurencyjności gospodarki, bowiem proponowane regulacje mają kolosalny wpływ głównie na prowadzących gospodarstwa leśne na terenach nieurbanizowanych, a uprawnienia do pochłaniania stanowią źródło przychodu dla samych prowadzących gospodarstwa leśne, generują korzystne skutki środowiskowe, jak również wpływają korzystnie na wzrost bioróżnorodności i zachowanie dziedzictwa kulturowego.

7. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Proponowane regulacje prawne nie będą miały wpływu na sytuację i rozwój regionalny. Wypełnianie zadań określonych w ustawie przez przedsiębiorstwa zlokalizowane na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, których głównym celem jest prowadzenie działalności gospodarczej, nie będzie miało jakiegokolwiek wpływu na sytuację i rozwój regionalny. W tym przypadku sytuacja i rozwój regionalny jest uzależniony od specyfiki konkretnego regionu, a nie od przepisów ustawy o instrumentach wspomagających redukcję emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji.

Dokonano analizy wpływu na środowisko, w tym szczególnym przypadku – przeciwdziałania skutkom zmian klimatycznych przez wprowadzenie instrumentarium Protokołu z Kioto. Należy podkreślić, że mechanizm handlu emisjami, jako jeden z głównych mechanizmów Protokołu z Kioto, został wprowadzony w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatycznych. W związku z powyższym już z samych założeń mechanizmu handlu emisjami wynika, że jego wpływ na środowisko jest bezsprzecznie korzystny.