

## **Krajowy i sektorowy plan redukcji emisji w nowej ustawie – czy tym ryzykiem da się zarządzać?**

Paradoksem jest, iż zasadnicza kontrowersja podczas procesu legislacyjnego dotyczącego uchwalonej przez Sejm 19 czerwca 2009 r. ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych lub innych substancji dotyczyła tylko roli lasów, natomiast całkowitym milczeniem pomija się umocowanie prawne planów redukcji emisji – stanowiących „być albo nie być” dla wielu polskich firm a już energetyki w szczególności.

### ***Czy tylko sprawa lasów***

O nowej ustawie mówi się aktualnie tyle, iż umożliwi ona sprzedaż przez Polskę jednostek przyznanej emisji (AAU) a pozyskane ze sprzedaży środki będzie można wykorzystać na inwestycje proekologiczne (Green Investment Scheme GIS). Widoczny jest także szum medialny związany ze zgłoszoną przez grupę posłów a nie przyjętą przez Sejm obszerną, systemową poprawką regulującą szczegółowo rolę lasów. Poprawka ta, nawiasem mówiąc i analizując obiektywnym okiem prawnika protokoły pracującej nad projektem ustawy Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (dostępne w Internecie: Biuletyn Komisji nr: 2215/VI /nr 77/ z dnia 6 maja 2009 r. oraz nr 2266/VI /nr 79/ z dnia 20 maja 2009 r.) – zgłoszona została w sposób, który uniemożliwiał sprawne procedowanie Komisji.

### ***Nie można wykluczyć nawet upadłości***

Historia prac na projektem ustawy jest bardzo ciekawa i zapewne długo jeszcze będzie dostarczać wątków wartych dokładniejszego zbadania. W tym miejscu skoncentrujemy się jednak na dotychczas zaniedbywanym informacyjnie wątku wprowadzanej nową ustawą instytucji planów redukcji emisji oraz sektorowych planów redukcji emisji (artykuły 15 i 16 nowej ustawy). Nad tą sprawą warto się pochylić w pierwszej kolejności mówiąc o nowej regulacji, bowiem wprowadza ona możliwość władczej administracyjnej ingerencji na podstawie niedookreślonych kryteriów w działalność gospodarczą przedsiębiorstw. Ingerencji bardzo poważnej, mogącej skutkować koniecznością zerwania kontraktów handlowych a nawet upadłości. Zapewne w tym miejscu podniosą się głosy broniące nowej regulacji, jednak abstrahując od intencji twórców a odnosząc się do samych „suchych” zapisów trudno o inne wnioski.

Przede wszystkim sektorowe plany redukcji emisji wprowadzane na mocy zwykłego aktu wykonawczego - rozporządzenia Ministra Środowiska (co prawda w porozumieniu z niektórymi ministrami) - mogą prowadzić do ograniczenia lub cofnięcia pozwoleń zintegrowanych albo pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów a kryteria doboru podmiotów dotkniętych tymi dotkliwymi sankcjami po pierwsze nie są określone ustawowo a po drugie pozostają niestety niedookreślone. Ta niedookreśloność – nie zakładając złej woli Ministra Środowiska – naraża jednak podmioty gospodarcze na zbyt wielki zakres uznaniowości ze strony organu administracyjnego. Przejdźmy jednak do szczegółów.

### ***Artykuły 15 i 16 nowej ustawy***

Przede wszystkim nowa ustawa wyróżnia dwa rodzaje planów redukcji emisji: krajowe i sektorowe plany. W artykułach 15 i 16 ustawy zawarto następujące uregulowania dotyczące planów (przytoczymy je pokrótce):

- 1) krajowe plany opracowuje się w przypadku gdy z informacji uzyskanych w ramach krajowego systemu wynika, że wielkość emisji powoduje lub może powodować przekroczenie krajowego pułapu emisji;
- 2) krajowy plan redukcji emisji przyjmuje, w drodze rozporządzenia, Rada Ministrów;
- 3) w przypadku przyjęcia krajowego planu redukcji emisji organy administracji publicznej są obowiązane do dokonania analizy dotyczącej konieczności ograniczenia lub cofnięcia pozwoleń zintegrowanych albo pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów, niezbędnych dla osiągnięcia celów wynikających z planu;
- 4) krajowy plan redukcji emisji powinien zawierać w szczególności:
  - a. określenie substancji, których plan dotyczy, wraz z podaniem zakresu przekroczenia krajowego pułapu emisji tych substancji;
  - b. wykaz sektorów gospodarki objętych planem;
  - c. określenie podstawowych kierunków i zakresu działań dla poszczególnych sektorów gospodarki, niezbędnych do przywracania krajowego pułapu emisji;
  - d. określenie sposobu dokumentowania realizacji planu i jego efektów przez Krajowy ośrodek;
- 5) sektorowy plan redukcji emisji określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw środowiska w przypadku przyjęcia krajowego planu przez Radę Ministrów;
- 6) rozporządzenie w sprawie planu sektorowego jest wydawane w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw gospodarki, transportu, rolnictwa, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz gospodarki morskiej, z każdym w zakresie jego właściwości, sektorowe plany redukcji emisji;
- 7) sektorowy plan redukcji emisji powinien zawierać w szczególności:
  - a. zakres ograniczenia emisji, których krajowe pułapy emisji zostały przekroczone;
  - b. terminy obowiązywania ograniczeń;
  - c. listę podmiotów korzystających ze środowiska obowiązanych do ograniczenia emisji, których krajowe pułapy emisji zostały przekroczone, albo kryteria kwalifikowania instalacji do objęcia obowiązkiem ograniczenia emisji;
  - d. dla instalacji objętych planem:
    - i. standardy emisji substancji, których krajowe pułapy emisji zostały przekroczone, jeżeli takie standardy jeszcze nie obowiązują, lub
    - ii. zaostrzone standardy emisji substancji, których krajowe pułapy emisji zostały przekroczone, jeżeli takie standardy już obowiązują, lub
    - iii. wskaźniki emisji substancji na jednostkę wyprodukowanego towaru, zużytego paliwa lub surowca  
- obowiązujące w trakcie realizowania planu;
  - e. zakres i sposób prowadzenia pomiarów wielkości emisji albo sposób określania wielkości emisji na podstawie wskaźników emisji oraz częstotliwość przekazywania wyników wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska;
- 8) w przypadku przekroczenia krajowego pułapu emisji podmioty korzystające ze środowiska i objęte sektorowym planem redukcji emisji są obowiązane, w zakresie określonym w tym planie, do:
  - a. ograniczenia emisji, których krajowe pułapy emisji zostały przekroczone;
  - b. przestrzegania standardów emisji lub zaostrzonych standardów emisji, określonych w sektorowym planie redukcji emisji, lub dotrzymania wskaźników emisji na jednostkę wyprodukowanego towaru, zużytego paliwa lub surowca;
  - c. wykonywania dodatkowych obowiązków związanych z ograniczaniem emisji, polegających na:
    - i. prowadzeniu pomiarów wielkości emisji lub ustalaniu wielkości emisji na podstawie wskaźników emisji,

- ii. przekazywaniu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, ze wskazaną częstotliwością, wyników prowadzonych pomiarów.

Minister właściwy do spraw środowiska wydaje rozporządzenie w sprawie sektorowego planu ograniczenia emisji kierując się ustaleniami planu krajowego oraz potrzebą zapewnienia ograniczania emisji, a także nieprzekraczania w przyszłości krajowych pułapów emisji dla poszczególnych sektorów gospodarki.

### **Czym ma się kierować Minister Środowiska tworząc „czarną listę” emitentów – nie wiadomo**

Zwraca uwagę okoliczność, iż jednym z zasadniczych elementów sektorowego planu ograniczenia emisji jest określenie:

*„listy podmiotów korzystających ze środowiska obowiązanych do ograniczenia emisji, których krajowe pułapy emisji zostały przekroczone, albo kryteriów kwalifikowania instalacji do objęcia obowiązkiem ograniczenia emisji”.*

Opierając się na wykładni literalnej i mając na uwadze przyjęty w prawodawstwie charakter logiczny alternatywy rozłącznej „albo”, lista podmiotów korzystających ze środowiska obowiązanych do ograniczenia emisji, których krajowe pułapy emisji zostały przekroczone, może być tworzona bez podania kryteriów – co jednak z punktu widzenia zasad racjonalnego prawodawcy jest nie do przyjęcia. Tak czy inaczej – ustawa nie precyzuje, kto w przypadku przekroczenia krajowych pułapów emisji może znaleźć się na tej złowieszczej „czarnej liście” utworzonej przez Ministra Środowiska. Co ciekawe – nie musi być to wcale podmiot, który przekracza jakiegokolwiek normy ochrony środowiska – wszak ustawowym warunkiem utworzenia „listy” jest jedynie okoliczność przekroczenia pułapów emisji w wymiarze krajowym. Jak wiadomo, na ewentualne przekroczenie krajowego pułapu emisji pojedynczy podmiot (choćby największy) nie ma decydującego wpływu. Regulacja nie wydaje się również korzystna dla samego decydenta – czyli ministra właściwego do spraw środowiska. Narzucona prawem perspektywa utworzenia takiej listy – przy braku określonych ustawowo przesłanek jej kształtowania – naraża organ administracyjny na naciski grup interesu i zarzuty poszkodowanych środowisk. Wystarczy przypomnieć, z jakimi trudnościami borykano się tworząc KPRU I i II oraz ile czasu to trwało.

Nowych przepisów ustawy w tym zakresie nie sposób traktować ww. nowych regulacji jako stabilnej i przewidywalnej podstawy prawnej otoczenia biznesu.

Co ciekawe, powyższe niebezpieczeństwa były ustawodawcy znane, bowiem podobne zarzuty zostały zgłoszone w „Formularzu zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem aktu normatywnego” złożonym przez PSE – Operator S.A. i załączonym do druku sejmowego numer 1936 z 22 kwietnia 2009 r. (dostępny w Internecie).

Ryzyka powyższe zostały w toku prac ustawodawczych nazwane przez PSE- Operator S.A. po imieniu – cytując dosłowne zapisy, wskazano, iż tworzenie krajowych programów redukcji emisji *„[...] powinno być uregulowane bardziej szczegółowo, niż przedstawiono w projekcie ustawy. Niejasności co do zakresu i sposobu tworzenia takich programów przekładać się będą na zwiększanie niepewności prowadzenia działalności gospodarczej i planowania inwestycji. Atmosfera niepewności co do reguł funkcjonowania sektora elektroenergetycznego może przełożyć się na ograniczenie inwestycji, co ze względu na zdekapitalizowanie sektora zagraża bezpieczeństwu dostaw energii elektrycznej.”*

PSE - Operator stwierdziły również – jak się wydaje zasadnie – iż:

- 1) projekt krajowego programu redukcji emisji, powinien zawierać konkretny wykaz a nie tylko „podstawowe kierunki i zakres” działań, jakie powinny zostać podjęte w celu doprowadzenia do obniżenia krajowego poziomu emisji do wielkości pułapowej wraz z propozycjami odpowiednich regulacji prawnych;
- 2) sektorowy program redukcji emisji jest już programem wykonawczym i musi proponować rozwiązania, zgodne z obowiązującym prawem; ewentualny brak odpowiednich regulacji prawnych może wyeliminować zastosowanie instrumentów bardziej efektywnych;

Z tekstu projektu ustawy zawartego w ww. druku sejmowym nr 1936 wynika, że uwagi PSE – Operator S.A. zostały jedynie częściowo i powierzchownie uwzględnione w toku prac rządowych, w toku prac Sejmu przedmiotowe zapisy nie uległy już zmianie. W stenogramach zarówno posiedzeń Komisji, jak i samego Sejmu nie ma także śladu zapisu, aby ktokolwiek je rozważał lub dyskutował. A szkoda, gdyż stoi to w sprzeczności z podnoszonymi powszechnie twierdzeniami, jak wielką wagę przykładają się obecnie do tworzenia bezpiecznego i stabilnego otoczenia prawnego dla modernizacyjnych i inwestycyjnych potrzeb sektora elektroenergetycznego.

### **Perspektywa**

Trochę światła na potencjalne skutki powyższych zapisów ustawy rzucają słowa Kierownika Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji Pana Wojciecha Jaworskiego w trakcie posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (wg cytowanego Biuletynu Komisji nr: 2215/VI /nr 77/ z dnia 6 maja 2009 r.). Warto zacytować tę wypowiedź dosłownie:

*„Chodzi o problem realizacji limitów dla innych zanieczyszczeń. Według naszych informacji i analiz robionych na potrzeby Komisji Europejskiej, na przykład w roku 2020 szacowany limit emisji tlenu azotu dla Polski wyniesie 35% emisji z 2007 r., w którym to roku tylko emisja z transportu stanowiła 40%. W związku z tym mamy inny problem. Dzisiaj przede wszystkim mówimy o możliwości sprzedaży dwutlenku węgla. Natomiast ta ustawa ma również pomóc rządowi budować krajowy plan redukcji emisji i sektorowe plany, po to, żeby nie narazić się w perspektywie 2020 r. – czyli również pakietu klimatyczno-energetycznego – na sytuację, w której za żadne pieniądze nie będziemy technicznie w stanie zrealizować redukcji innych zanieczyszczeń.”*

### **Co można zrobić**

Biorąc po uwagę, że proces legislacyjny jeszcze nie jest zakończony, istnieje możliwość korekty powyższych – jak się wydaje niedopracowanych - zapisów, w toku prac Senatu. Myślę przewodnią tych poprawek powinno być takie ich napisanie, aby umożliwić przedsiębiorstwom jakiegokolwiek działania dostosowawcze i zarządzanie ryzykiem wynikającym z nowych regulacji. Bowiernie gorsza od najbardziej kosztownych strategii zarządzania ryzykiem jest wprowadzona przez nowe przepisy sytuacja, gdzie ryzykiem w ogóle nie da się zarządzać. To zawsze w perspektywie kosztuje najwięcej.

Autor: Michał Głowacki radca prawny