

System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej w świetle zasady „zanieczyszczający płaci” – streszczenie

Przedmiotem pracy doktorskiej jest analiza przepisów prawa Unii Europejskiej ustanawiających system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS) w świetle zasady „zanieczyszczający płaci” (zasada PP). Ponad dziesięć lat funkcjonowania ETS w Unii Europejskiej pozwala na podjęcie analizy prawnych aspektów systemu w świetle fundamentalnych zagadnień z perspektywy prawa unijnego. Fundamenty te to z jednej strony zasada ponoszenia kosztów za szkodliwy wpływ na środowisko, a z drugiej – zasady dotyczące udzielania pomocy państwa. Oba zagadnienia koncentrują się wokół zasady „zanieczyszczający płaci”.

Celem badań przeprowadzonych w pracy jest odpowiedź na pytanie czy system handlu realizuje zasadę PP, czy stanowi odstępstwo od niej. Odpowiedź na to pytanie wymaga przeanalizowania, które instrumenty w ETS stanowią wyraz zasady „zanieczyszczający płaci”, a które świadczą o wyłączeniu jej stosowania, w szczególności poprzez udzielanie pomocy państwa uczestnikom systemu. Ponadto konieczne jest zweryfikowanie, czy udzielanie pomocy ukierunkowanej na zrealizowanie celów środowiskowych w ramach systemu handlu może być dopuszczalne i uzasadnione w świetle zasady PP.

Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów oraz zakończenia.

Pierwszy rozdział zawiera prezentację systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Punktem wyjścia do przedstawienia ETS jest omówienie zagadnienia zmian klimatu, ustalenie siatki pojęciowej oraz próba usystematyzowania obszaru poddanego badaniu. Rozdział ten omawia szereg aspektów systemu handlu emisjami: jego genezę dotyczącą działań UE na arenie międzynarodowej, wprowadzenie ETS w Unii, określenie ram prawnych, przegląd celu i zakresu systemu, podstawowych zasad jego funkcjonowania oraz prezentację rozwiązań, które zmodyfikują system od 2021 roku.

W drugim rozdziale pracy pogłębionej analizie poddano zasadę „zanieczyszczający płaci”. W pierwszej kolejności przedstawiona została geneza zasady PP, na podstawie której scharakteryzowano zasadę na płaszczyźnie ekonomicznej, politycznej i prawnej. Kluczowa część drugiego rozdziału odnosi się do zakresu zasady PP zaprezentowanego poprzez analizę jej strony podmiotowej, przedmiotowej i temporalnej, a także możliwych wyłączeń od jej zastosowania. Osobne miejsce poświęcono analizie funkcji zasady PP.

Trzeci rozdział pracy dotyczy zastosowania zasady PP w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. W rozdziale tym zaprezentowano ETS

z perspektywy elementów konstrukcyjnych zasady „zanieczyszczający płaci”. Przyjęta systematyka pozwoliła na omówienie regulacji prawnych w ETS w kontekście zakresu zasady PP: podmiotowego (adresaci zasady w ETS), przedmiotowego (instrumenty rynkowe, administracyjno-prawne i odszkodowawcze w ETS) i temporalnego (czas obowiązywania zasady PP w ETS). Analizie poddano również charakter zasady PP i jej funkcje, które realizowane są w systemie handlu.

Czwarty rozdział pracy dotyczy wyłączeń od stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” w systemie handlu emisjami. Wyłączenia mają dwojaki charakter. Pierwsza grupa regulacji obejmuje odstąpienie od nakładania obowiązku ponoszenia kosztów zanieczyszczenia przez zanieczyszczających. Druga grupa regulacji odnosi się do udzielania pomocy związanej z ponoszeniem kosztów na realizację wymogów ochrony środowiska. Szczególna uwaga w ramach przepisów regulujących system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych została poświęcona udzielaniu pomocy o charakterze pomocy państwa.

Przeprowadzona w pracy analiza przepisów prawa unijnego, prawa międzynarodowego i krajowego, a także szeregu dokumentów organów UE oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pozwoliła na wykazanie następujących tez. Po pierwsze, mimo iż przepisy prawa wtórnego Unii Europejskiej ustanawiające system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych nie powołują się na wprost na zasadę PP, zasada ta w jej szerokim znaczeniu jest realizowana w ETS. Po drugie, ETS nie realizuje zasady PP w jej wąskim znaczeniu dotyczącym ponoszenia odpowiedzialności za szkody na środowisku, ze względu na specyfikę rozproszonego zanieczyszczenia gazami cieplarnianymi i ograniczenia wynikające z przepisów prawa pochodnego UE w zakresie odpowiedzialności środowiskowej. Po trzecie, w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych stosowane są wyłączenia od zasady PP – wykluczenie określonych grup podmiotów zanieczyszczających z systemu oraz udzielanie im pomocy. Stosowanie tych mechanizmów powoduje, że w niektórych aspektach system należałoby ocenić jako niezgodny z zasadą PP, to jest w zakresie w jakim nie przyczynia się on do poprawy ochrony środowiska poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych. W świetle przepisów prawa unijnego odstępstwa od zasady PP mogą być jednak niezbędnym elementem systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych ze względu na konieczność zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz w celu uniknięcia zakłócania konkurencji.

Emissions trading system in the European Union in the light of the Polluter Pays Principle - summary

The subject of the doctoral dissertation is an analysis of the European Union law establishing the Emissions Trading System (ETS) in the light of the Polluter Pays Principle (PPP). Functioning of the ETS for over ten years allows to undertake analysis of the legal aspects of the system in the light of the fundamental issues from the perspective of the European Union law. These foundations are, on the one hand, the principle of bearing costs for harmful effects on the environment, and on the other - the rules for granting state aid. Both issues focus on the Polluter Pays Principle.

The aim of the research carried out in the thesis is to answer the question whether the Emissions Trading System implements the PPP or is rather a deviation from it. The answer to this question requires analysing what instruments in the ETS constitute an expression of the Polluter Pays Principle and which testify to the exclusion of its use through provisions enabling state aid to the ETS participants. Moreover, the thesis seeks to answer the question whether the provision of aid aimed at meeting environmental objectives within the Emissions Trading System may be permissible and justified in the light of the PPP.

The thesis consists of introduction, four chapters and conclusions.

In the first chapter the Emissions Trading System is presented. The starting point for its presentation is an analysis of climate change issue, a proposition of the conceptual grid and an attempt to systematize the area under study. The first chapter of the thesis discusses several aspects of the trading system: its genesis concerning the EU activities on the international scene, introduction of the ETS in the European Union, legal framework for the ETS, objective and scope of the system, basic principles of its functioning and review of the regulations that will modify the system from 2021 onwards.

In the second chapter the in-depth study of the Polluter Pays Principle is conducted. First, the genesis of the PPP is presented, based on which the principle is characterized on the economic, political and legal level. The key part of the second chapter refers to the scope of the Polluter Pays Principle presented through the analysis of its subject, object and temporal aspect, as well as possible exemptions from its application. A separate place is devoted to the analysis of the function of the PPP.

The third chapter of the thesis focuses on the application of the Polluter Pays Principle in the Emissions Trading System. This chapter presents the ETS from the perspective of the elements constituting the Polluter Pays Principle. Adopted systematics allows to discuss

legal regulations in the ETS in the context of the scope of the PPP: subject (addressees of the principle in the ETS), object (market, administrative and legal instruments and compensation in the ETS) and temporal aspect (duration of the PPP in the ETS). Analysis of the PPP in the ETS focuses also on the nature of the principle and its functions implemented in the trading system.

The fourth chapter of the thesis concerns exclusions from the application of the Polluter Pays Principle in the ETS. Exclusions have a twofold character. The first group of regulations covers exemptions concerning a waiver from imposing an obligation to bear costs of the pollution by polluters. The second group of regulations refers to the aid aimed at incurring costs of environmental protection requirements. Legal provisions concerning providing state aid in the Emissions Trading System are given special attention.

The analysis of the European Union law, international and national laws as well as several documents of the EU institutions and case law of the Court of Justice of the European Union made it possible to demonstrate the following theses. Firstly, although the provisions of the European Union secondary law establishing the Emissions Trading System do not explicitly refer to the Polluter Pays Principle, this principle in its broad sense is implemented in the ETS. Secondly, the ETS does not implement the Polluter Pays Principle in its narrow sense regarding liability for damage to the environment due to the specificity of dispersed pollution with greenhouse gases and limitations resulting from the EU secondary law in the field of environmental liability. Thirdly, twofold exemptions from the PPP are applied in the Emissions Trading System - exclusion of specific groups of polluters from the system and providing state aid to the polluters. The application of these mechanisms means that in some respects the system should be assessed as incompatible with the Polluter Pays Principle in so far as it does not contribute to improving environmental protection by reducing greenhouse gas emissions. In the light of the Directive 2003/87/EC, derogations from the PPP may nevertheless be an essential element of the Emissions Trading System due to the need to maintain the integrity of the internal market and to avoid distortions of competition.